Der Anschlußgedanke Deutsch-Oesterreich vom Deutschen Zollverein bis zu dem Gutachten des Ständigen Internationalen Gerichtshofs vom 5. September 1931.

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der juristischen Doktorwürde
der Rechts- u. Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Philipps-Universität Marburg

vorgelegt von

Werner Wilms
Gerichtsreferendar aus Dortmund

Marburg 1935

Druck: Joh. Hamel, Marburg.

Als Dissertation von der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
angenommen am 13. November 1934
Berichterstatter: D. theol., Dr. iur., Dr. phil. Joh. Viktor Bredt,
o. Professor der Rechte, Reichsjustizminister a. D.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Inhaltsübersicht.

Schrifttum.

Andreas: Die Wandlung des großdeutschen Gedankens. Stuttgart 1924.
" Oesterreich und der Anschluß. Stuttgart 1927.
" Oesterreich und das Reich. in: Süddeutsche Monatshefte, März 1932, Heft 6, 29. Jahrg.
Anschütz: Die Verfassung des Deutschen Reichs. 2. Auflage. 1930.
Ball: Die deutsch-österreichische Anschlußbewegung vom völkerrechtlichen Standpunkt. Dissertation Köln 1934.
Becker: Oesterreichs Anschluß als rechtliches und politisches Problem. in: Zeitschr. f. Verwaltungsrecht, Band 64.
v. Brackel: Der Rechtsbegriff der Zollunion. in: Deutsche Wirtschaftsztg., Zeitschr. f. Wirtschaftsr. und Wirtschaftspflege in Industrie, Handel u. Verkehr, 28. Jg., Heft 19. Mai 1931.
Beer: Die österreichische Handelspolitik im 19. Jahrhundert. Wien 1891.
Benes: Das österreichisch-deutsche Abkommen. in: Quellen und Dokumente zur tschesch.-slow. Zeitgeschichte. Nr. 6.
Bilfinger: Der Streit um die deutsch-österreichische Zollunion. in: Ztschr. für ausländisch. öff. Recht u. Völkerrecht, Band 3 Nr. 2, Seite 1 ff., Berlin-Leipzig 1932.
" Die deutsch-österreichische Zollunion vor dem Ständigen Internationalen Gerichtshof. in: DJZ., H. 19, 1. Oktober 1931, Seite 1206.
Binding: Der Versuch der Reichsgründung durch die Paulskirche in den Jahren 1848 und 1849. Leipzig 1892.
Biographie zum deutsch-österr. Anschlußgedanken, zusammengestellt von der Weltkriegsbücherei, Stuttgart, 2. Aufl. 1929.
Bosc: Zollallianzen und Zollunionen, Berlin 1907.
Charmatz: Oesterreichs äußere und innere Politik von 1895 bis 1914. Leipzig 1918.
v. Eichmann: Der Deutsche Zollverein von 1834—1864. Dissertation Göttingen 1931.
Friedjung: Der Kampf um die Vorherrschaft in Deutschland von 1859—66., I. Band 1897, II. Band 1898.
Grasowsky: Der deutsch-österreichische Wirtschaftsplan. in: Ztschr. f. Politik, Band 21, April 1931.
Graner: Im Kampf um das großdeutsche Ziel. in: Großdeutsche Schriften des Andreas Hofer-Südmarkbundes. Gesammelte Aufsätze I. Teil, Stuttgart 1928, II. Teil, Stuttgart 1929.
Herkner: Deutschland und Deutsch-Oesterreich. Leipzig 1919, in: Sammelbd. „Deutsch-Oesterreich", Nr. 6.
Hoepe: Oesterreichs Weg zum Anschluß. Berlin 1928.
Hugelmann: Der Anschluß Deutsch-Oesterreichs an Deutschland. Wien 1919. in: Flugblätter f. deutsch-österr. Recht, Nr. 18, hersg. v. Wotawa.
Kaindle: Oesterreich, Preußen und Deutschland. Deutsche Geschichte in großdeutscher Beleuchtung. Berlin-Leipzig 1926.
Kelsen: Die staatsrechtliche Durchführung des Anschlusses an das Deutsche Reich. in: Ztschr. .föff. R., Band 6, Heft 3, Seite 329 ff.
" Zollunion und Völkerrecht. in: Der deutsche Volkswirt. Jg. 5, 1931, Seite 995.
Kleinwaechter-Paller: Die Anschlußfrage in ihrer kulturellen, politischen und wirtschaftlichen Bedeutung. Wien-Leipzig 1930.

Kleinwaechter: Selbstbestimmungsrecht für Oesterreich. Stuttgart 1928.
Kniesche: Die großdeutsche Wirtschaftseinheit. Leipzig 1929.
Köpping: Der Völkerbund und das internationale Zollwesen. Dissertation Göttingen 1933.
Kunz: Das österreichisch-deutsche Zollangleichungsprojekt vor dem Haager Schiedsgerichte. in: „Friedenswarte“, Juli 1931, Seite 196.
„ Völkerrechtliche Bemerkung zu den Richtlinien für den österreichisch-deutschen Zollangleichungspakt. in: Juristische Blätter, Wien 1931., Nr. 8, Seite 157.
Landmann: Gutachten: Die Meistbegünstigungsklausel des Völkerbunds und Ausnahmen von der Meistbegünstigung. Kiel 1931.
Laun: Deutsch-Oesterreich im Friedensvertrag von Versailles. Vorveröffentl. zum Kommentar zum Friedensvertrag, herausg. v. Schücking, Berlin 1921.
„ Deutschland und Deutsch-Oesterreich. in: Das Selbstbestimmungsrecht der Deutschen. Eine Schriftenfolge des Ausschusses für Minderheitenrecht, Heft 5, Berlin 1922.
de Louter: Der Haager Spruch zur Zollunion in: DJZ 1931, Heft 22, S. 1418.
von Matlekovits: Die Zollpolitik der österreich-ungarischen Monarchie. Budapest 1877.
Naumann: Mitteleuropa. Berlin 1915.
Neubacher: Der Kampf um Mitteleuropa. in: Oesterr.-deutsche Arbeitsgemeinschaft Wien 1932.
Oberascher: Der Sinn der deutsch-österr. Zollunion. in: Wirtschaftsdienst, 1931, Heft 22, Seite 925.
v. Paller: Der großdeutsche Gedanke, seine Entstehung und Entwicklung bis zur Gegenwart. Leipzig 1928.
Payer: Deutsch-Oesterreich und wir. in: „Der Aufbau, Heft 2, Stuttgart-Berlin 1919.
Pohl: Reichsverfassung und Versailler Vertrag. in: Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart. Tübingen 1927.
Riedel: Die Meistbegünstigung in den europäischen Handelsverträgen. Wien 1928.
Rapp: Großdeutsch—kleindeutsch. in: Der deutsche Staatsgedanke. Probleme, I. Tübingen 1922.
„ Das österreichische Problem in den Plänen der Kaiserpartei von 1848. Studien zur Geschichte der nationalen Bewegung in Deutschland. H. 1.
Schroeter: Der Briandsche Gedanke eines Paneuropa und die deutsch-österr. Zollunion. Dissertation Erlangen 1932.
Schüßler: Oesterreich und das deutsche Schicksal. Leipzig 1925.
Seeliger: Deutsch-Oesterreichs Anschluß. Dresden 1919.
Spahn: Die Anschlußfrage und die Zukunft des Reichs. in: Volk und Reich, Februar-Heft 1926, Seite 50.
Spieker: Oesterreichs Anschluß an Deutschland. in: Europäische Revue. Jg. 1, Heft 8, 1925.
Straub: Zollunion und Anschluß. Wien 1931.
Ullmann: Zur Frage Deutsch-Oesterreichs und Deutschland. Prag 1914.
„ Die Rntwicklungsstufen der Anschlußbewegung. in: Deutsch akademische Schriften, Heft 13.
Vali: Die deutsch-österr. Zollunion vor dem Ständigen Internationalen Gerichtshof. Wien 1932.
Woytinsky: Die vereinigten Staaten von Europa. Berlin 1926.

Wenn man vom „Anschluß“ spricht, so versteht man darunter die Vereinigung des heutigen Oesterreichs mit dem Deutschen Reich. Dieser Gedanke des Zusammenschlusses aller Deutschen in einem Reich war seit den Freiheitskriegen gegen Napoleon I. lebendig geblieben; denn als nach dem Sturz Napoleons die deutschen Länder im Deutschen Bund sich zu einem lockeren Staatenbund zusammenschlossen, da war ein Bündnis souveräner deutscher Fürsten geschaffen, aber kein einheitliches Reich. Zur Zeit des Wiener Kongresses war der Egoismus der einzelstaatlichen Mächte stärker als das Streben nach einem einheitlichen Deutschen Reich. Noch war die Zeit nicht reif dazu, über die Einzelstaatsgrenzen hinweg die nationale Einigung von Volk und Reich zustande zu bringen. Hinzu kam die wirtschaftliche Zerrissenheit, die Abgrenzung der Einzelstaaten durch Zollmauern. Aber schon zur Zeit des Wiener Kongresses traten die ersten wirtschaftlichen Anschlußbestrebungen der Einzelstaaten in Erscheinung. Diese Bestrebungen waren nicht getragen von dem Wunsch nach einer gesamtdeutschen Wirtschaftseinheit, sondern einzelstaatliche Wirtschaftsinteressen standen im Vordergrund. Zwar sah Art. 19 der Bundesakte von 1815 eine Beratung des Bundestags in Handelssachen vor, aber der Deutsche Bund brachte nicht die Kraft auf, eine einheitliche Wirtschaftspolitik zu treiben. Denn kaum sollte auf Antrag Oesterreichs die Bundesversammlung mit Art. 19 beschäftigt werden, da erließ die preußische Regierung ein einheitliches Zollsystem für das gesamte preußische Königreich.

Nicht nur die zollpolitische Eigenentwicklung Preußens, sondern die verschiedene handelspolitische Entwicklung der einzelnen Länder der habsburgischen Monarchie bereitete die größte Schwierigkeit für die Schaffung einer gesamtdeutschen Wirtschaftseinheit. Die deutschen Länder Oesterreichs hatten bereits seit Maria Theresia eine einheitliche Zollordnung und bildeten einen selbständigen Wirtschaftsverband, aber die nichtdeutschen Teile der habsburgischen Monarchie waren davon ausgeschlossen. Dazu bestanden Zollschranken zwischen Oesterreichs und Ungarn. Das schwerste Hemmnis für die Schaffung eines einheitlichen deutschen Wirtschaftsgebiets bildete die österreichische Wirtschaftspolitik selbst, die noch an einem schutzzöllnerischen Handelssystem festhielt, während in den übrigen deutschen Ländern der Geist des Freihandels, dieser neuen, aus England eingeführten liberalistischen Wirtschaftsform, sich immer mehr durchsetzte.

Wäre der Deutsche Bund in der Lage gewesen, ein einheitliches

deutsches Wirtschaftsgebiet zu schaffen, so wäre es niemals zu der Frage einer deutsch-österreichischen Wirtschaftsverständigung gekommen. Aber der Deutsche Bund, stand den einzelstaatlichen Kräften ohnmächtig gegenüber. Er hatte zur Voraussetzung, daß die einzelnen deutschen Staaten vollkommen souverän sein und bleiben sollten. Eine Beschränkung der wirtschaftlichen Befugnisse der Einzelstaaten hätte den Grundsätzen, auf denen der Deutsche Bund aufgebaut war, widersprochen.

Erst die Zoll- und Handelseinigungsbestrebungen des Tübinger Professors Friedrich List hätten die Schaffung einer gesamtdeutschen Wirtschaftseinheit ermöglichen können. Friedrich List wollte die Leitung der nationalen Wirtschaft dem Deutschen Bund übertragen wissen. Er wandte sich deshalb nach Wien, um die Schaffung eines großdeutschen Zollvereins anzuregen; für List war es selbstverständlich, daß der zu schaffende Zollverein alle deutschen Bundesländer, ein Gesamtdeutschland, umfassen sollte. Seine Pläne scheiterten jedoch an dem Widerstand des österreichischen Kaisers. Dieser fürchtete, daß eine großdeutsche Wirtschaftseinheit die Macht in seinem Gesamtreich beeinträchtigen könnte. Oesterreich gehörte mit den alten deutschen Erblanden sowie den Sudetenländern dem Deutsche Bunde an, und der Kaiser glaubte, daß durch die Aufnahme nur dieser Länder[1]) der habsburgischen Monarchie in eine großdeutsche Wirtschaftseinheit eine Lockerung zu den übrigen Ländern Oesterreichs, namentlich zu Ungarn, eintreten würde.

Auch Metternich, der österreichische Staatskanzler, stand einem großdeutschen Zollverein ablehnend gegenüber. Obwohl er zunächst unter dem Einfluß von List dem Plan gewogen war, die österreichischen Länder unter Ausschluß von Ungarn und Dalmatien in ein engeres wirtschaftliches Verhältnis zu den übrigen deutschen Staaten zu bringen, so fürchtete er doch, daß Preußen seine Stellung in dem zu schaffenden großdeutschen Zollverein dazu benutzen könne, die Vormachtstellung Oesterreichs im Deutschen Bund zu schwächen und daß dieser Zollverein gleichsam als Bund im Deutschen Bunde die Politik des Deutschen Bundes maßgebend bestimmen würde.

Es zeigte sich, daß die Schaffung einer gesamtdeutschen Wirtschaftseinheit an dem Gegensatz Oesterreich-Preußen scheiterte. Daraufhin versuchte Preußen, durch Verhandlungen und Verträge mit den übrigen deutschen Ländern einen Zollverein zum Abschluß zu bringen, der für den größeren Teil Deutschlands eine Wirtschaftseinheit bedeutete. Als nun die Schaffung des Deutschen Zollvereins unter Preußens Führung zur Tatsache geworden war und am 1. Januar 1834 die Zollschranken zwischen 18 deutschen Ländern fielen, da war der erste Schritt zur teilweisen Einigung Deutschlands getan, zugleich aber auch durch die Nichteinbeziehung Oesterreichs

1) d. h. Böhmen, Mähren, Schlesien, Oesterreich, Niederösterreich, Vorarlberg, Tirol, Salzburg, Steiermark, Kärnten, Krain, Küstenland.

in den Deutschen Zollverein die Ausschließung Oesterreichs aus dem Reich vorbereitet. Kein Wunder, daß in weiten Kreisen der Nation der Deutsche Zollverein als ein Erzeugnis engstirniger preußischer Politik angesehen wurde, der für eine Gesamtentwicklung, für einen gesamtdeutschen Wirtschaftsraum verhängnisvoll werden müsse.

Schon in den nächsten Jahren der wirtschaftlichen Erstarkung der zollgeeinten Länder sollte sich die politische Bedeutung des Deutschen Zollvereins für das gesamte Deutschland zeigen. Der Deutsche Zollverein war ein Werk echt nationalen Charakters und sollte die Voraussetzung für die später einmal zu vollziehende nationale Einigung bilden. Zwar sah man, daß der Zollverein keinen Ersatz für die fehlende politische Einheit bedeuten konnte, denn der Deutsche Zollverein war keine unlösliche Staatenverbindung, sondern lediglich ein kündbarer, auf die Dauer von zwölf Jahren geschlossener Verein vollkommen selbständiger Staaten. Man hoffte aber, daß der Zollverein die Vorstufe zur politischen Einigung werden würde. Dazu kam, daß die Schaffung des Deutschen Zollvereins eine Belebung des nationalen Bewußtseins zur Folge hatte und andererseits Preußen in den Vordergrund der nationalen Hoffnung trat. Schon wurden Stimmen laut, die das Verhältnis Preußen und Österreich zum Deutschen Bunde kennzeichneten und Zeugnis dafür ablegten, welchen Einfluß Preußen durch die Schaffung des Deutschen Zollvereins gewonnen hatte. Der badische Gesandte zum Bundestag, Freiherr von Blittersdorf, schreibt[2]): „Preußen übernimmt jetzt die Führung der positiven Politik, Oesterreich behält nur noch die formelle Leitung. Vielleicht kann im Deutschen Bunde nur dann ein neues Leben erwachen, wenn Preußen an die Spitze trete und Oesterreich sich auf ein Schutz- und Trutzbündnis beschränke."

Auch in Oesterreich hatte man erkannt, daß aus einem zollgeeinten Deutschland einst ein politisch geeintes Deutschland erwachsen werde. Zugleich sah man aber auch die wirtschaftlichen Vorteile, die sich aus einer Einbeziehung Oesterreichs in einen gesamtdeutschen Zollverband ergaben. Die österreichische Regierung erkannte, daß sie den Versuch, den Deutschen Zollverein zum Scheitern zu bringen, aufgeben mußte. Vielmehr war es notwendig geworden, daß Oesterreich in handelspolitische Beziehungen zu den zollgeeinten Staaten trat, wenn Oesterreich bei der sich anbahnenden wirtschaftlichen und politischen Einigung Deutschlands nicht ausgeschlossen werden wollte.

Fürst Metternich selbst verfaßte eine Denkschrift[3]) über den Fortschritt des Deutschen Zollvereins, in der er auf die Gefahr der zollgeeinten deutschen Länder für den österreichischen Handel hinwies, und er erklärte, daß der Deutsche Zollverein unter Führung eines

---

2) Treitschke, Deutsche Geschichte, Band IV, Seite 382.
3) Denkschrift v. 24. Juni 1833, abgedr. bei Rapp a.a.O., Nr. 16, Seite 26.

wirtschaftlich starken Preußens die österreichische Politik im Deutschen Bunde gefährde.

Nicht nur Metternich hatte erkannt, daß Oesterreich den Anschluß an den Deutschen Zollverein und damit an das deutsche Wirtschaftsleben suchen mußte, sondern auch maßgebende Industrie- und Handelskreise sprachen sich für eine Einbeziehung Oesterreichs in den Deutschen Zollverein aus. Ein einheitlich deutsches und österreichisches Wirtschaftsgebiet als Vorstufe des später einmal zu schaffenden Einheitsstaates, das war, was man von einer Vereinigung Oesterreichs mit dem Zollverein erhoffte.

Der Eintritt Oesterreichs in den Deutschen Zollverein war vor Begründung des Deutschen Zollvereins an der österreichischen Politik selbst gescheitert. Von seiten Oesterreichs war als Allheilmittel zur Wirtschaftsvereinigung der deutschen Staaten immer wieder auf Art. 19 der Bundesverfassung hingewiesen worden, obwohl der Deutsche Bund sich als unfähig erwiesen hatte, eine einheitliche deutsche Wirtschaftspolitik zu treiben. Nach der Gründung des deutschen Zollvereins wehrte sich namentlich Preußen gegen eine Einbeziehung Oesterreichs in den deutschen Zollverein. Preußen dachte nicht daran, seine wirtschaftspolitische Führerstellung im Deutschen Zollverein mit Oesterreich zu teilen.

Nicht nur der Widerstand Preußens, sondern die österreichische Handels- und Wirtschaftspolitik selbst erschwerte den Anschluß Oesterreichs an den Deutschen Zollverein. Vorbedingung für ein Eintreten Oesterreichs in den Deutschen Zollverein wäre eine Änderung des österreichischen Handelssystems, das ein starres Prohitivsystem war, gewesen. Eine Reform des österreichischen Handelssystems scheiterte jedoch an dem Widerstand des österreichischen Kaisers, der in dem Abbau der Zollschranken eine Gefahr für den österreichischen Handel erblickte.

Auch die ablehnende Haltung Ungarns gegenüber den Bestrebungen, Oesterreich-Ungarn als Gesamtstaat in den Deutschen Zollverein zu überführen, war mitbestimmend dafür, daß Oesterreich den Anschluß an den Deutschen Zollverein vergeblich versuchte. Seitdem man in Ungarn erkannt hatte, daß die wirtschaftliche Selbständigkeit eines Staates Vorbedingung für eine nationale Einheit sein würde, seitdem versuchte Ungarn, sich wirtschaftlich unabhängig von Oesterreich zu gestalten und widersetzte sich der Aufhebung der Zwischenzoll-Linie zwischen Oesterreich und Ungarn und der Annäherung an Deutschland.

Dazu kam, daß der Deutsche Zollverein rein nationalen Charakter hatte, da er nur rein deutsche Länder umfaßte. Wären nun die Bestrebungen Oesterreichs, mit seinen Gesamtländern in den Deutschen Zollverein einzutreten, von Erfolg gewesen, so wären auch nichtdeutsche Teile der habsburgischen Monarchie im Deutschen Zollverein vertreten gewesen, und an Stelle eines rein deutschen Zoll-

und Wirtschaftsgebiets wäre ein mitteleuropäischer Wirtschaftsblock getreten.

Die wirtschaftliche Einigung aller deutschen Länder war daran gescheitert, daß keine Lösung gefunden werden konnte, einen großdeutschen Wirtschaftsraum zu schaffen, der die Gesamtländer Oesterreichs umfaßte, ohne damit gleichzeitig den rein deutschen Charakter des Deutschen Zollvereins zu vernichten. In den folgenden Jahren sollte die Schaffung einer politischen Einheit, eines Gesamtdeutschlands, daran scheitern, daß es unmöglich war, die deutschen Bundesländer der habsburgischen Monarchie in den zu schaffenden deutschen Bundesstaat zu überführen.

Wenn auch die Gründung des Deutschen Zollvereins ein Werk Preußens war und damit ein „Kleindeutschland" unter Preußens Führung immer mehr in den Vordergrund trat, so wollte man trotzdem keineswegs Oesterreich von der Zunkunft Deutschlands ausgeschlossen wissen.

Pfizer[4]) schrieb: „Die ganze heutige Gestaltung der deutschen Verhältnisse scheint auf eine staatsrechtliche nationale Verbindung mit Preußen und eine völkerrechtliche mit Oesterreich hinzuweisen. Es ist nicht davon die Rede, Deutschland aus einem politischen Verband mit Oesterreich zu bringen. Nichts wäre bei den Deutschland von Osten und Westen drohenden Gefahren törichter."

War es aber möglich, den Deutschen Bund zu einem einheitlichen „Deutschen Reich" umzugestalten derart, daß an die Stelle zahlreicher einzelstaatlicher Kräfte eine einheitliche Reichsgewalt trat? Oesterreich und Preußen, die mit wesentlichen Teilen ihres Gebietes dem Deutschen Bunde angehörten, waren über den Rahmen deutscher Einzelstaaten hinaus gewachsen und waren zu europäischen Großmächten geworden. Unlösbar schien deshalb die Aufgabe, eine Staatsform zu finden, die das Verbleiben dieser beiden Staaten im Reichsverband ermöglichte. Sollte an die Stelle des Deutschen Bundes ein deutscher Bundesstaat treten, so konnte nur eine der beiden Großmächte in dem zu schaffenden deutschen Bundesstaat aufgehen und die Führung beanspruchen. Solange die Regelung dieser Frage den einzelnen deutschen Staaten überlassen blieb, gab es keine Möglichkeit, die um die Vormachtstellung in Deutschland ringender Mächte, Oesterreich und Preußen, in einem einheitlichen deutschen Nationalstaat aufzunehmen.

Erst die Revolution im Jahre 1848 schien den Weg zu weisen, auf dem man die deutsche Einheit erringen konnte; denn vor dem Willen des Volkes, einen einheitlichen deutschen Staat zu bauen, mußte der Dualismus Oesterreich-Preußen in sich zerfallen. Hatten die Regierungen nicht ermöglichen können, was die „Nation" verlangte, so mußte durch die Macht des Volkes der deutsche Einheits-

---

4) Paul Pfizer: „Das Vaterland", 1845. abgedr. bei Rapp a.a.O., Nr. 21, Seite 29 ff.

staat geschaffen werden. „Durch Freiheit zur Einheit, durch Revolution zum Reich" war die Losung.

Als am 18. Mai 1848 die Vertreter aller deutschen Bundesländer in der Paulskirche zu Frankfurt a. M. zusammentraten und die konstituierende Nationalversammlung bildeten, da glaubte man durch die Macht des Geistes das Einigungswerk zu vollbringen, man hatte den festen Glauben, daß hinter dem „Willen der Nation" alle dynastischen und einzelstaatlichen Interessen zurücktreten würden. Als die Nationalversammlung zusammengetreten war, da stand sie unter dem Eindruck der Revolutionen in Wien und Berlin, die Kraft der einzelstaatlichen Regierungen schien gebrochen und alle Macht durch den souveränen Willen des Volkes auf die Nationalversammlung übertragen. Aber es sollte sich bitter rächen, daß hinter dem Wollen zur Einheit nicht auch die tatsächliche Macht stand.

In der ersten Zeit der Einigungsbestrebungen der Nationalversammlung trat der „großdeutsche" Gedanke in den Vordergrund. Für das Gebiet des gesamten deutschen Bundes waren Abgeordnete zur Nationalversammlung gewählt worden und der österreichische Erzherzog Johann als Reichsverweser mit der provisorischen Zentralgewalt beauftragt. Es schien, als wenn ein „großdeutsches" Reich mit österreichischer Spitze geschaffen werden sollte. Bald aber zeigte sich, daß die Nationalversammlung keinen Weg finden konnte, die deutschen Bundesländer Oesterreich in einen deutschen Bundesstaat zu überführen, ohne die Staatseinheit von Gesamtösterreich zu gefährden. Sollte die habsburgische Monarchie nicht in einen deutschen und einen slawisch-magyarischen Teil aufgespalten werden, so konnte die Einigung Deutschlands nur unter Ausschluß Oesterreichs vollzogen werden.

Die überwiegende Mehrheit der Abgeordneten der Nationalversammlung erklärte den Ausschluß Oesterreichs aus nationalen Gründen für unmöglich. Wie war aber die Schaffung eines deutschen Bundesstaats, dem sowohl Oesterreich wie auch Preußen angehören sollten, gedacht? Ein Teil der Abgeordneten erstrebte eine einheitliche,zntralisierte, großdeutsche Republik, d. h. die volle Einigung der Gesamtnation nach dem Zerfall der habsburgischen Monarchie und der Beseitigung der Dynastien. Dieser radikal-demokratische Gedanke war verfrüht; es fehlten alle Voraussetzungen, um ihn zu verwirklichen.

Sollte Oesterreich als Gesamtstaat erhalten bleiben, so konnte es nur mit seinen Gesamtländern in einen zu schaffenden deutschen Bundesstaat aufgenommen werden. Kein einheitlich deutscher Nationalstaat, sondern ein Staat, der ein buntes Völkergemisch enthalten hätte, wäre entstanden. (Es war die der „mitteleuropäische" Gedanke, der Traum vom Siebzigmillionenreich Schwarzenbergs und v. Brucks). Als weitere Lösung gab es nur noch die Möglichkeit, auf die Beteiligung Oesterreichs an einem deutschen Bundes-

staat zu verzichten und die Schaffung eines „engeren“ deutschen Bundesstaats unter Ausschluß Oesterreichs zu erreichen.

Die Mehrheit der Abgeordneten der Nationalversammlung dachte jedoch zunächst nicht daran, acht Millionen Deutsche in Oesterreich aufzugeben, sondern forderte vielmehr, daß die deutschen Bundesländer Oesterreichs in dem zu schaffenden deutschen Bundesstaat aufgenommen werden sollten. Der Verfassungsentwurf des von der Nationalversammlung eingesetzten Verfassungsausschusses ging deshalb davon aus, daß alle Länder, die dem Deutschen Bund angehören und in der Nationalversammlung vertreten sind, einen geschlossenen deutschen Bundesstaat bilden.

Der Entwurf besagt:

§ 1: „Das Deutsche Reich besteht aus dem Gebiet des bisherigen Deutschen Bundes.“

§ 2: „Kein Teil des Deutschen Reichs darf mit nichtdeutschen Ländern zu einem Staat vereinigt sein.“

§ 3: „Hat ein deutsches Land mit einem nicht deutschen Lande dasselbe Staatsoberhaupt, so ist das Verhältnis zwischen beiden Ländern nach den Grundsätzen der reinen Personalunion zu ordnen.“

Dieser Entwurf sah also vor, daß Oesterreich mit seinen deutschen Bundesländern einem deutschen Bundesstaat angehören sollte. Aber dieser Lösungsversuch hatte die Aufteilung der Staatseinheit der habsburgischen Monarchie zur Voraussetzung. Denn gehörten die deutschen Bundesländer Oesterreichs einem deutschen Bundesstaat an, so waren sie, wie alle deutschen Bundesländer, einer einheitlichen Reichsgewalt unterworfen; und da sie mit den nichtdeutschen Ländern Österreichs nur durch Personalunion verbunden sein sollten, so mußten sie eine eigene Verfassung und Verwaltung haben, traten damit den übrigen nichtdeutschen Teilen Oesterreichs als selbständiger Staat gegenüber.

Dieser Lösungsversuch mußte notwendigerweise an dem Widerstand der österreichischen Regierung scheitern. Hatte man es auf seiten Oesterreichs als schweren Übelstand empfunden, daß Oesterreich nur mit einem Teil seiner Länder dem Deutschen Bund angehörte, und strebte die österreichische Regierung danach, mit den Gesamtländern in den Deutschen Bund einzutreten, so mußte es in Oesterreich als undenkbar empfunden werden, nur die deutschen Bundesländer der habsburgischen Monarchie in einen zu schaffenden deutschen Bundesstaat zu überführen. Hinzu kam, daß dieser Entwurf der Nationalversammlung im krassen Gegensatz zur Pragmatischen Sanktion vom 19. April 1713 wie zur österreichischen Konstitutionsurkunde vom 25. April 1848 stand. § 1 dieser Konstitutionsurkunde stellte als Programmsatz fest: „Sämtliche, zum österreichischen Kaiserstaat gehörigen Länder bilden eine untrennbare konstitutionelle Monarchie.“ Bevor noch die §§ 2 und 3 des

Verfassungsentwurfs beraten und von der Nationalversammlung angenommen worden waren, hatte die österreichische Regierung erklärt, daß es das Ziel der österreichischen Regierung immer sein werde, die Bande zwischen den einzelnen Ländern der habsburgischen Monarchie fester zu gestalten.

Die Abgeordneten der Nationalversammlung waren sich zwar darüber klar, daß die Durchführung dieser Verfassungsbestimmungen die größten Schwierigkeiten für Oesterreich bedeuteten. Aber diese §§ 2 und 3 sollten Oesterreich zu einer eindeutigen Entscheidung zwingen. Entweder war die österreichische Regierung gewillt, die deutschen Bundesländer Oesterreichs in einen deutschen Bundesstaat einzugliedern — diese Lösung erschien nur möglich, wenn Oesterreich sich in seine nationalen Bestandteile auflöste — oder sollte Oesterreich als Gesamtstaat erhalten bleiben, so mußte es aus Deutschland ausscheiden.

Je mehr es sich zeigte, daß Oesterreich nicht zerfiel, sondern sich gewaltig aufrichtete und zu einem zentralisiierten Groß-Oesterreich unter Einschluß Ungarns wurde, umso dringender waren Abänderungsvorschläge zu diesen §§ 2 und 3 geworden. Die zahlreichen Zusatzanträge zu diesem Entwurf des Verfassungsausschusses brachten keine Lösungsmöglichkeit der deutschen Frage. Sollt Oesterreichs Staatseinheit gewahrt bleiben, so konnte lediglich ein völkerrechtliches Bündnis den österreichischen Gesamtstaat mit dem zu schaffenden deutschen Bundesstaat, dem die Deutschen in Oesterreich dann nicht angehören konnten, verbinden. Diese Möglichkeit, einen engeren Bund, einen Bundesstaat ohne Oesterreich zu schaffen, und diesen Bundesstaat durch ein dauerndes völkerrechtliches Bündnis mit Gesamtösterreich zu verbinden, hätte keinen wesentlichen Fortschritt gegenüber den Verhältnissen, wie sie im Deutschen Bund bestanden hatten, bedeutet.

Auch das Programm Heinrich von Gagen's scheiterte. Hatte von Gagern gehofft, „die Einheit des gesamten Vaterlands mit allen seinen Stämmen“ [6]) zu erreichen, so war er doch bald davon überzeugt, daß Oesterreich nicht in einem engeren bundesstaatlichen Verband aufgenommen werden konnte, da Oesterreich weder zerfiel noch freiwillig zum Prinzip der Personalunion sich bekennen würde. Gagern regte deshalb in der Nationalversammlung den Plan an, einen engeren geschlossenen deutschen Bundesstaat unter preußischer

5) Der wichtigste Zusatzantrag von Mühlfeld lautet: „Insofern die eigentümlichen Verhältnisse Oesterreichs die Ausführung dieses § 2 und der da aus abgeleiteten Paragraphen hinsichtlich desselben nicht zulassen, soll die angestrebte Einheit und Macht Deutschlands in größtmöglichem Maße durch den innigsten Anschluß Oesterreichs an Deutschland im Wege des völkerrechtlichen Bündnisses zwischen der Reichsgewalt und der österreichischen Regierung erzielt werden.“

6) Stenogr. Ber. über die Verhandlungen d. D. Kunst. Nation. Versammlung zu Frankfurt a. M., herausgegen von Wigard VIII, Seite 5880.

Führung zu schaffen, der durch einen weiteren Bund mit Oesterreich, eine in den Verfassungen beider Reiche zu verankernden Union, verbunden werden sollte.

Die Mehrheit der Abgeordneten der Nationalversammlung war aber nicht geneigt, dieses Programm v. Gagerns anzunehmen, noch hielt man die Gründung eines deutschen Staatswesens, dem auch die deutschen Länder Oesterreichs angehören sollten, für möglich. Es wurden deshalb die §§ 2 und 3 dieses Verfassungsentwurfs in der ersten Lesung mit überwiegender Mehrheit[7]) von der Nationalversammlung angenommen. Für die Annahme dieser §§ 2 und 3 stimmten alle diejenigen Abgeordneten, welche die Entscheidung über die Durchführbarkeit der reinen Personalunion der österreichischen Regierung überlassen wissen wollten. Diese Gruppe der Abgeordneten hoffte, daß Oesterreich unter dem Druck der Revolutionen in Wien, Budapest und Prag sich in seine nationalen Bestandteile auflösen und damit den Anschluß der deutschen Bundesländer Oesterreichs an das übrige Deutschland ermöglichen würde. Gegner dieser §§ 2 und 3 waren alle die Abgeordneten, die bereits erkannt hatten, daß Gesamtösterreich nicht zerfiel. Sie forderten daher das „Fortbestehen Oesterreichs in und mit Deutschland" [8]). Wenn Oesterreich jedoch als Gesamtstaat erhalten blieb, konnte es nicht Teil eines zu schaffenden deutschen Bundesstaats werden. Diese Ansicht, daß ein Bundesstaat ohne Oesterreich geschaffen werden müsse, brach sich immer mehr Bahn. Es waren daher diese Abgeordneten der Ansicht, daß ein „engerer" deutscher Bundesstaat geschaffen werden müsse, der nur durch ein völkerrechtliches Bündnis mit Gesamtösterreich verbunden werden sollte. (so z. B. v. Gagern, Mühlfeld).

Die Annahme der §§ 2 und 3 des Verfassungsentwurfs durch die Nationalversammlung bedeutete zwar noch keine endgültige Entscheidung über die Stellung Oesterreichs zu den übrigen deutschen Ländern; vielmehr kam es darauf an, wie die einzelnen Regierungen sich zu diesem Verfassungsentwurf stellen würden. In Oesterreich ging das Streben der neu eingesetzten Regierung unter Führung Schwarzenbergs dahin, den österreichischen Gesamtstaat erneut zusammenzuschließen, ihm eine Gesamtverfassung zu geben und mit diesem Staat in den Deutschen Bund einzutreten. Auf dem österreichischen Reichstag von Kremsier erklärte Fürst Schwarzenberg die Unzerreißbarkeit der österreichischen Monarchie, und er forderte als Grundbedingung der Reform die Aufrechterhaltung der österreichischen Staatseinheit.

„Nicht in der Zerreißung der Monarchie liegt die Größe, nicht in ihrer Schwächung die Kräftigung Deutschlands. Oesterreichs Fort-

---

7) § 2 mit 340 gegen 76 Stimmen; § 3 mit 316 gegen 90 Stimmen. Stenogr. Ber. IV, Seite 2923, 2936.
8) dazu „die Grenzboten" 1848 IV, Seite 202.

bestand in staatlicher Einheit ist ein deutsches wie europäisches Bedürfnis. Erst wenn das verjüngte Oesterreich und das verjüngte Deutschland zu neuen festen Formen gelangt sind, wird es möglich sein, ihre gegenseitigen Beziehungen staatlich zu bestimmen" [9]). Damit erklärte die österreichische Regierung, daß die Neugestaltung beider Reiche eine getrennte Aufgabe sein müsse und daß Oesterreich an einer verfassungsmäßigen Neubildung Deutschlands erst teilnehmen könne, wenn beide Reiche eine neue Form sich gegeben hätten. War Oesterreich zu einem Gesamtstaat erneut zusammengeschlossen, so war es offensichtlich, daß Oesterreich nicht daran dachte, die deutschen Bundesländer in einen deutschen Bundesstaat einzugliedern. Als Heinrich v. Gagern, der im Dezember 1848 inwischen zum Ministerpräsidenten ernannt worden war, mit Recht aus dieser Erklärung Schwarzenbergs folgerte, „Oesterreich werde somit als in den Bundesstaat eintretend nicht zu behandeln sein", da widersprach die österreichische Regierung auf das entschiedenste dieser Auffassung. Sie gab jedoch keine Erklärung darüber ab, wie sie sich den Eintritt der deutschen Bundesländer in einen deutschen Bundesstaat vorstellte. Nur indirekt aus dem Verhalten der österreichischen Regierung konnte man entnehmen, wie das Verhältnis Oesterreichs zu den übrigen deutschen Ländern gedacht war; denn einige Monate nach der Erklärung Schwarzenbergs auf dem Reichstag zu Kremsier verlieh der österreichische Kaiser seinen Gesamtländern eine einheitliche Verfassung, durch die die Länder der habsburgischen Monarchie in straffer Zentralisation zusammengefaßt wurden. Die Verfassung sprach den Grundsatz aus, daß Oesterreich eine selbständige, unteilbare, unauflöse Erbmonarchie sein sollte.

Jetzt gab es keinen Weg mehr, die deutschen Bundesländer Oesterreichs in einen deutschen Bundesstaat zu überführen. Voraussetzung für die Eingliederung der deutschen Bundesländer Oesterreichs in einen Deutschen Bundesstaat wäre die Verleihung einer Föderativverfassung für die gesamten Länder Oesterreichs gewesen. Nur auf dieser Grundlage erschien es möglich, eine Verfassung der Nationalversammlung zu schaffen, die es zuließ, daß die deutschen Länder Oesterreichs gleichzeitig einem deutschen Bundesstaat, wie auch dem österreichischen Gesamtstaat angehören konnten. Und als die österreichische Regierung den Eintritt des wiedererstarkten österreichischen Gesamtstaats einschließlich seiner nichtdeutschen Teile in den zu schaffenden deutschen Bundesstaat forderte, da war das Verfassungswerk der Paulskire gescheitert; denn jetzt gab es keine Lösungsmöglichkeit mehr, einen rein deutschen Bundesstaat zu schaffen.

---

9) Roth u. Merk, Quellensammlung z. dtsch. öff. Recht seit 1848, Band II, Seite 67.

In einer Note vom 9. März 1849[10]) legte die österreichische Regierung nochmals die Bedingungen dar, unter denen sie gewillt war, in ein bundesstaatliches Verhältnis mit den übrigen deutschen Ländern einzutreten. Die österreichische Regierung erklärte:

„Oesterreich, auf seine eigene Macht und Verfassung gestellt, kann seine deutschen Provinzen nicht aus dem innigen Verband reißen, der die Monarchie zur Einheit gestaltet. Wenn Deutschland dieses Bedürfnis nicht anerkennt, wird die K.K. Regierung es beklagen, aber deshalb ihre Lebensbedingungen nicht aufgeben. Wer die Einheit Deutschlands wirklich will, wird den Weg suchen, der es Oesterreich möglich macht, ohne Aufgeben seiner selbst im großen Gesamtverband zu verbleiben."

Im folgenden führte die österreichische Regierung weiter aus, wie das Verhältnis Oesterreichs in einem bundesstaatlichen Verband mit den übrigen deutschen Staaten sich gestalten solle. Ein „Reich", aufgeteilt in eine Anzahl großer Kreise, müsse geschaffen werden, von denen Oesterreich als Gesamtstaat einen zu bilden hätte. Die Vertretung dieser Kreise bei der Zentralgewalt sollte lediglich in einem Staatenhaus bestehen dürfen, „welches aus Ausschüssen zusammengesetzt sei, die aus der Vereinbarung zwischen Regierung und Ständen hervorgehen und welches nicht durch eine über oder neben ihm stehende Volksvertretung gelähmt würde" [11]).

Diese Vorschläge der österreichischen Regierung waren für die Nationalversammlung der Paulskirche unannehmbar. Denn Ziel und Aufgabe der Nationalversammlung war es, eine Verfassung für einen einheitlichen deutschen Bundesstaat mit einer Gesamtregierung und Volksvertretung zu schaffen. Die Vorschläge der österreichischen Regierung sahen weder eine Volksvertretung und parlamentarische Regierung vor, noch war die österreichische Regierung gewillt, sich einer einheitlichen Zentralgewalt zu unterwerfen. Nicht ein einheitlicher deutscher Bundesstaat, sondern ein durch Deutschland vergrößertes Oesterreich wäre die Folge dieser Verfassungsvorschläge der österreichischen Regierung gewesen. Oesterreich als herrschendes Hauptreich und untergeordnet die übrigen deutschen Länder in einem lockeren Staatsverband vereint, das war das Ziel der Schwarzenbergschen Politik[12]).

---

10) Roth u. Merk, Quellensammulng z. dtsch. öff. Recht seit 1848, Band II, Seite 437.

11) Roth u. Merk, a.a.O., Seite 439.

12) Schwarzenberg in einer Depesche vom 17. März 1849 an Schmerling: „Nur in einem Bundesstaat, welcher die Selbständigkeit der Einzelstaaten vernichtet, kann und will Oesterreich nicht eintreten. Ein solches Extrem ist aber mit dem Begriff des Bundesstaats nicht notwendig verknüpft. Man kann sich denselben auch so vorstellen, daß dem Ausland gegenüber ein einiges Deutschland auftritt, im Innern den verschiedenen Staaten und Stämmen eine vernünftige Gemeinsamkeit der materiellen Interessen und der nationalen Rechtsinstitutionen gewahrt bleibt. In einen solchen Bundesstaat einzutreten, ist Oesterreich jeden Augenblick bereit." Roth u. Merk a.a.O., Band II ,Seite 452.

Nachdem die Verfassungsvorschläge der österreichischen Regierung in der Frankfurter Nationalversammlung bekannt geworden waren, da hielten selbst die österreichischen Abgeordneten die Schaffung eines Bundesstaats unter Einschluß Oesterreichs nicht mehr für möglich. Der „großdeutsche" Abgeordnete Welcker, der bis dahin auf das entschiedenste für eine Einbeziehung Oesterreichs in einen deutschen Bundesstaat eingetreten war, stellte den Antrag, eine Verfassung für einen deutschen Bundesstaat unter preußischer Führung aber Ausschluß Oesterreichs durch einen Gesamtbeschluß der Nationalversammlung anzunehmen. Welcker begründete seinen Antrag damit, daß die von der österreichischen Regierung oktroyierte Verfassung ihn überzeugt habe, daß Oesterreich sich in einem deutschen Bundesstaat nicht mehr eingliedern wolle, und da man Oesterreich zum Eintritt nicht zwingen könne, so müsse eine Verfassung unter Ausschluß Oesterreichs geschaffen werden. Zwar sah Punkt 8 dieses Antrags vor:

> „Seine Majestät der Kaiser von Oesterreich als Fürst der deutsch-österreichischen Lande und die sämtlichen Bruderstämme in diesen Landen sind zum Eintritt in den deutschen Bundesstaat und seine Verfassung jetzt und alle Zeit eingeladen."

Doch konnte diese Bestimmung nur eine leere Geste gegenüber Oesterreich bedeuten; denn zugleich sah Punkt 3 dieses Antrags die erbliche Kaiserwürde für den König von Preußen vor, und es war nicht anzunehmen, daß Oesterreich sich jemals einem Bundesstaat eingliedern würde, dessen Verfassung die erbliche Kaiserwürde einem preußischen Monarchen übertrug.

Bei der nun folgenden Abstimmung — es war dies die zweite Lesung der Reichsverfassung — wurde zwar der Antrag Welcker sowie die §§ 2 und 3 des Entwurfs des Verfassungsausschusses abgelehnt. Am 28. März 1849 wurde jedoch Friedrich Wilhelm IV. um deutschen Kaiser gewählt und in den ersten Paragraphen der neuen Verfassung bestimmt:

§ 1: „Das Deutsche Reich besteht aus den Gebieten des Deutschen Bundes."

§ 2: „Hat ein deutsches Land mit einem nichtdeutschen Land dasselbe Staatsoberhaupt, so soll das deutsche Land eine von dem nicht deutschen Lande getrennte eigene Verfassung, Regierung und Verwaltung haben. In die Regierung und Verwaltung des deutschen Landes dürfen nur deutsche Staatsbürger berufen werden. Die Reichsverfassung und Reichsgesetze haben in einem solchen deutschen Lande dieselbe verbindliche Kraft wie in den übrigen deutschen Ländern."

§ 3: „Hat ein deutsches Land mit einem nicht deutschen Land dasselbe Staatsoberhaupt, so muß dieses entweder in seinem

13) Stenogr. Ber. VIII, 5956, 5961, 5964.

> deutschen Lande residieren, oder es muß auf verfassungsmäßigem Wege in demselben eine Regentschaft niedergesetzt werden, zu welcher nur Deutsche berufen werden dürfen."

Die österreichische Regierung dachte nicht daran, das Verfassungswerk der Paulskirche anzuerkennen. Vielmehr rief die österreichische Regierung die österreichischen Abgeordneten aus der Nationalversammlung zurück; damit war der Traum, ein Großdeutschland, das alle Länder umfassen sollte, zu Ende.

Gelang es der Frankfurter Nationalversammlung nicht, die deutschen Bundesländer Oesterreichs in einen deutschen Bundesstaat zu überführen, ohne damit die Einheit der habsburgischen Monarchie zu gefährden, und war es andererseits unmöglich, die gesamten Länder Oesterreichs in einen deutschen Bundesstaat aufzunehmen, ohne damit gleichzeitig den nationalen Charakter dieses neuen Staates zu untergraben, so versuchte Preußen durch eine „kleindeutsche" Teillösung ein „Deutsches Reich", das im Bundesverhältnis mit Oesterreich stehen sollte, zu schaffen. In einem Aufruf an das deutsche Volk erklärte Friedrich Wilhelm IV., Preußen an die Spitze der deutschen Einheitsbewegung stellen zu wollen und die deutschen Staaten unter Ausschluß Oesterreichs zusammenzufassen und ein völkerrechtliches Bündnis mit der habsburgischen Monarchie zu erstreben. Dieser Versuch mußte scheitern, da das von Schwarzenberg geführte Oesterreich sich sehr bald stark genug fühlte, den preußischen Einheitsbestrebungen entgegenzutreten.

Im Mai 1850 wurde der alte deutsche Bundestag unter dem Vorsitz Oesterreichs wieder eröffnet; Preußen verzichtete in den Olmützer Punktationen auf seine Einigungsbestrebungen, der Deutsche Bund trat wieder ins Leben; und hatte man gehofft, gerade an Stelle dieses lockeren Staatenbündnisses einen deutschen Bundesstaat zu schaffen, so war der alte Zustand wieder eingetreten.

War das politische Einigungswerk der Paulskirche an dem Dualismus Oesterreich-Preußen gescheitert, hatte es sich gezeigt, daß es unmöglich war, alle deutschen Bundesländer unter Einschluß der deutschen Bundesländer Oesterreichs in einem deutschen Bundesstaat zu vereinigen, so konnte ebensowenig die Verwirklichung eines einheitlichen deutschen Zollgebiets erreicht werden. Zwar sprach der Verfassungsentwurf der Paulskirche in Art. 33 den Grundsatz aus:

> „Das Deutsche Reich soll ein Zoll- und Handelsgebiet bilden, umgeben von gemeinschaftlicher Zollgrenze, mit Wegfall der Binnenzölle."

Doch traten die Verfechter der Zolleinigung Oesterreichs mit dem Deutschen Zollverein für den rein deutschen Nationalstaat ein und wollten deshalb auch wirtschaftlich nur die überwiegend deutschen Länder Oesterreichs in ein einheitlich deutsches Wirtschaftsgebiet eingezogen wissen. Sie forderten deshalb von Oesterreich die wirt-

schaftliche Trennung seiner Länder. Die österreichische Regierung gedachte aber ebensowenig in eine wirtschaftliche wie staatsrechtliche Teilung der habsburgischen Monarchie einzuwilligen.

Da war es der österreichische Handelsminister Freiherr von Bruck, der die Unmöglichkeit erkannte, ein einheitliches deutsches Zoll- und Wirtschaftsgebiet zu schaffen, dem nur die überwiegend deutschen Länder Oesterreichs angehören sollten. Sein Ziel war deshalb, einen mitteleuropäischen Wirtschaftsraum, eine völlige Verschmelzung Oesterreich-Ungarn. mit dem Zollverein zu erreichen. Bereits in einer Denkschrift vom 30. Mai 1850 stellte Bruck Richtlinien für die „Zollverfassung und Handelspolitik" der zollvereinigten Staaten von Oesterreich und Deutschland" auf. Bruck war bestrebt, diese Wirtschaftseinigung nicht um ihrer selbst willen zu schaffen, sondern er sah in der Zolleinigung den wichtigsten Schritt zum politischen Anschluß Oesterreichs mit Deutschland. War erst eine Zoll- und Wirtschaftseinheit Oesterreich-Ungarn mit Deutschland erreicht, so mußte auch die Schaffung einer politischen Einheit später einmal möglich sein. Unentwegt war Bruck deshalb bestrebt, eine Zollunion zwischen Oesterreich-Ungarn und den im Deutschen Zollverein geeinten Ländern zu schaffen. Seine Pläne scheiterten an dem Widerstand Preußens. Zwar standen die süddeutschen Zollvereinsstaaten, da sie ebenso wie Oesterreich schutzzöllnerisch eingestellt waren, dem Gedanken eines mitteleuropäischen Zollbündnisses mit Oesterreich nicht ablehnend gegenüber. Preußen verstand es jedoch, durch Kündigung des Zollvereinsvertrages diesen Sonderwünschen der süddeutschen Staaten zu begegnen. Unter dem Druck dieser wirtschaftlichen Zwangslage und im Hinblick darauf, daß Oesterreich und Preußen einen Handelsvertrag im Jahre 1853 abgeschlossen hatten, der in § 25 die völlige Zolleinigung beider Länder innerhalb sechs Jahren vorsah, gaben Oesterreich und die süddeutschen Staaten zunächst den Gedanken einer mitteleuropäischen Zollunion auf. Trotzdem war die österreichische Regierung in den folgenden Jahren weiterhin bemüht, in den Deutschen Zollverein einzutreten. Diese Bestrebungen Oesterreichs, nicht nur einen Handelsvertrag, sondern eine deutsch-österreichische Zollunion zu schaffen, scheiterte an dem Handelsvertrag, den Preußen in Ermächtigung mit den übrigen Zollvereinsstaaten mit Frankreich abschloß. Dieser Handelsvertrg enthielt im § 31 die Meistbegünstigungsklausel. Oesterreich sah aber eine Einbeziehung in die Meistbegünstigungsklausel gegenüber Frankreich für die österreichische Industrie als nicht tragbar an. Vielmehr erklärte die österreichische Regierung, daß dieser französisch-preußische Handelsvertrag eine Verletzung des § 25 des österreichisch-preußischen Handelsvertrages darstelle, da es für Oesterreich unmöglich sei, in den Deutschen Zollverein einzutreten. Vergeblich versuchte die österreichische Regierung, bis zu dem Ausscheiden Oesterreichs aus dem Deutschen

Bund im Jahre 1866 an Stelle eines Handelsvertrages die völlige Zolleinigung mit den übrigen deutschen Ländern zu erreichen.

Wi edie Zolleinigungsbestrebungen, so mußte auch der Versuch Oesterreichs, durch eine Reform des Deutschen Bundes den Gegensatz Preußen-Oesterreich zu beseitigen und eine straffe Zentralgewalt und ein Bundesdirektorium zu schaffen, an dem Widerstand Preußens scheitern. In Preußen fürchtete man, daß Oesterreich seine Stellung in dem zu schaffenden Bundesdirektorium dazu benutzen würde, seine Vormachtstellung in Deutschland dauernd zur Geltung zu bringen.

Der Gegensatz Preußen—Oesterreich und der Kampf um die Vormachtstellung in Deutschland hatte sich derart verschärft, daß nicht eine Reform des Deutschen Bundes, sondern eine Entscheidung durch „Blut und Eisen" notwendig geworden war.

Mit dem Ausgang des Krieges von 1866 war dieser Kampf zugunsten Preußens entschieden. Oesterreich mußte aus dem Deutschen Bund austreten und seine Zustimmung zur Neugestaltung Deutschlands unter Ausschluß Oesterreichs geben. Damit war Oesterreich aus jeder staatsrechtlichen und bis zu dem Bündnis von 1879 auch aus jeder vöölkerrechtlichen Verbindung mit Deutschland ausgeschieden. Das Jahr 1866 bedeutet für die Deutschen in Oesterreich ein nationales Unglück. Gesamtösterreich war aus Deutschland hinausgewiesen worden; aber auch der Anschluß der überwiegend deutschen Länder der habsburgischen Monarchie an das „engere" Deutschland erschien jetzt nicht mehr möglich, und das Jahr 1866 sollte somit den endgültigen Ausschluß, der sich mit der Schaffung des Deutschen Reichs im Januar 1871 vollzog, vorbereiten. Die Deutschen in Oesterreich waren fortan mit überwiegend nichtdeutschen Teilen zu einer Einheit zusammengeschlossen, zu einem Staat, in dem die Vormachtstellung des Deutschtums gebrochen war und der immer mehr unter slawisch-magyarischen Einfluß zu geraten drohte. Kämpften die Deutschen in Oesterreich für ihre eigenen nationalen und völkischen Interessen, so standen sie außerhalb der staatlichen Gemeinschaft und mußten einem Staat den Kampf ansagen, der jahrhundertelang Träger deutscher Kultur gewesen war. Sollte das Deutschtum weiter Teile der habsburgischen Monarchie erhalten bleiben, so mußte der Anschluß an das „übrige" Deutschland erreicht werden.

Die Deutschen in Oesterreich empfanden es deshalb als undenkbar, für immer aus dem deutschen Mutterlande ausgeschlossen und mit überwiegend nichtdeutschen Ländern zu einer Gesamtnation vereint zu sein. Es machten sich in Oesterreich daher Bestrebungen bemerkbar, die die habsburgische Monarchie ihrem Schicksal zu überlassen und die überwiegend deutschen Länder Oesterreichs an das Reich anzugliedern gedachten. Schon im Dezember 1876 hatte Schönerer im österreichischen Abgeordnetenhause erklärt:

„Wir Deutsche Oesterreichs dürfen eben eine Wiedervereinigung, d. h. ein inniges Bündnis, mit Deutschland als unser Ziel niemals aus den Augen verlieren."

Die Auflösung des österreichischen Gesamtstaats und die Überführung Deutsch-Oesterreichs in das Reich war das Ziel, das Schönerer und mit ihm weite Kreise der Deutschen in Oesterreich verfolgten. Das Bündnis, das Bismarck im Jahre 1879 mit dem österreichischen Gesamtstaat abschloß, sollte diesen Zielen ein Ende setzen.

Gerade Bismarck lehnte eine Vereinigung der deutschen Länder Oesterreichs mit Deutschland ab, da diese Angliederung die Aufteilung des österreichischen Gesamtstaats zur Voraussetzung gehabt hätte. Bismarck selbst sagt darüber in seinen „Gedanken und Erinnerungen" [14]):

„Die Erhaltung der österreichisch-ungarischen Monarchie als eine unabhängige starke Großmacht ist für Deutschland ein Bedürfnis des Gleichgewichts in Europa, für das der Friede des Landes bei eintretender Notwendigkeit mit gutem Gewissen eingesetzt werden kann."

Für Bismarck war also die Erhaltung der österreichischen Monarchie eine Lebensnotwendigkeit, um außenpolitisch ein Gegengewicht zu Rußland zu schaffen. Dazu kam, daß Bismarck von einer formalen staatsrechtlichen Vereinigung der Deutschen in Oesterreich mit dem Reich sich nicht den Gewinn für das Deutschtum versprach, der erreicht werden konnte, wenn die Deutschen in Oesterreich den mitteleuropäischen Raum mit deutscher Kultur durchsetzten und so ein Bollwerk des Deutschtums im Südosten bildeten. Neben den außenpolitischen Gesichtspunkten war zu bedenken, daß die Angliederung Deutsch-Oesterreichs an das Reich ein unlösbar innerpolitisches Problem war. Solange die Bismarcksche Reichsverfassung bestand und das Deutsche Reich im wesentlichen ein Bund der Dynastien war, war die Eingliederung Deutsch-Oesterreichs nur als Monarchie möglich. Unmöglich erschien es aber, die habsburgische Monarchie den Hohenzollern unterzuordnen. Hätte man die gewaltsame Eingliederung Deutsch-Oesterreichs in das Reich verwirklichen wollen, so wäre eine völlige Umgestaltung der Reichsverfassung notwendig gewesen.

Zwar lehnte Bismarck einen Anschluß Deutsch-Oesterreichs an das Reich ab. Doch war er bestrebt, ein möglichst enges Bündnis mit dem österreichischen Gesamtstaat abzuschließen. In seinen „Gedanken und Erinnerungen" [15]) spricht Bismarck von einem Plan eines „organischen Verbandes zwischen dem Deutschen Reich und Oesterreich-Ungarn, einem Verbande, der nicht, wie gewöhnliche Verträge, kündbar, sondern der Gesetzgebung beider Reiche einverleibt und nur durch einen neuen Akt desselben lösbar wäre."

14) Volksausgabe, Stuttgart 1925, Band II, 29. Kapitel, Seite 253.
15) Volksausgabe, Stuttgart 1925, VI. Abschnitt., Band II, Seite 277.

Ein verfassungsmäßiges, von der Gesetzgebung beider Reiche bestätigtes Bündnis kam jedoch nicht zustande, sondern lediglich ein völkerrechtliches, von den einzelnen Regierungen abhängiges Militärbündnis wurde im Jahre 1879 abgeschlossen. Man fragt sich, warum Bismarck den Gedanken eines verfassungsmäßigen Bündnisses immer wieder berührt, aber nie auf seiner Verwirklichung bestanden hat.

Bismarck sagt in seinen „Gedanken und Erinnerungen" [16]):

„Ein Bündnis unter gesetzlicher Bürgschaft wäre eine Verwirklichung der Verfassungsgedanken gewesen, die in der Paulskirche den gemäßigten Mitgliedern, den Vertretern des engeren reichsdeutschen und des größeren österreichisch-deutschen Bundes vorschwebten; aber gerade die vertragsmäßige Sicherstellung solcher gegenseitiger Verpflichtungen ist eine Feindin ihrer Haltbarkeit."

Als weiteren Grund führte Bismarck an [17]):

„Soll unser Vertrag mit Oesterreich ein öffentlich-staatsrechtlicher werden können, so darf er nicht gegen Rußland allein gerichtet bleiben. Ein staatsrechtlicher Vertrag der Art könnte nur gegen jeden Angreifer, nicht gegen einen einzelnen Nachbarn gerichtet sein und müßte eine Assekuranz der eigenen Sicherheit gegen jedermann nach Osten und Westen hin bezwecken."

Ein solches Bündnis, das sowohl gegen Rußland wie auch gegen Frankreich Schutz gewährte, gedachten die österreichischen Staatsmänner jedoch nicht abzuschließen und da Bismarck ein völkerrechtliches Bündnis in der Form, wie es im Jahre 1879 abgeschlossen worden war, für die Sicherheit Deutschlands für ausreichend hielt, so kam er auf den Gedanken eines verfassungsmäßigen Bündnisses später nicht mehr zurück.

Als das völkerrechtliche Bündnis zwischen Oesterreich und Deutschland Wirklichkeit geworden war, da war man in Oesterreich und Deutschland bestrebt, durch wirtschaftspolitische Maßnahmen eine enge wirtschaftliche Angleichung beider Länder zu erreichen. Bismarck selbst erklärte [18]); „Ich betrachte eine die beiden Reiche umfassende Zolleinigung als das ideale Ziel, welches unseren handelspolitische Transaktionen ihre Richtung anweist. Ich weiß nicht, ob wir dieselbe erreichen, aber je näher wir ihm kommen, umso mehr werden unsere wirtschaftlichen Beziehungen zum dauernden Ausdruck der Übereinstimmung unserer politischen Interessen werden."

Der Abschluß einer Zollunion ließ sich jedoch nicht ermöglichen. Auch in der Folgezeit waren es nur Handelsverträge, aber keine Zollunion, die zwischen Deutschland und Oesterreich zustande kamen.

---

16) a.a.O., Band II, Seite 237, 241.
17) Große Politik V, 279, Nr. 1104.
18) Matlekovits a.a.O., Seite 852.

Erst der Abschluß der sog. Caprivi-Verträge im Jahre 1891 schien den zollpolitischen Zusammenschluß beider Länder zu fördern. Namentlich die Deutschen in Oesterreich traten für eine Zolleinigung beider Länder ein, hofften sie doch, daß eine deutsch-österreichische Zollunion ihre nationale Stellung verstärken würde. Die österreichische Regierung, die sich aber von den Wünschen der nichtdeutschen Länder der habsburgischen Monarchie leiten ließ, stand diesen handelspolitischen Einigungsbestrebungen ablehnend gegenüber. Erst der Weltkrieg erforderte einen engeren wirtschaftlichen Zusammenschluß beider Staaten. Bereits 1915 war von Naumann[19]) die Frage eines deutsch-österreichischen Zoll- und Wirtschaftsbündnisses angeregt worden, und die österreichische sowie die deutsche Regierung war bestrebt, ein Zoll- und Handelsabkommen beider Länder vorzubereiten. Die Verhandlungen zogen sich jedoch hin, und als man im Oktober 1918 in Salzburg zu abschließenden Verhandlungen über einen Zoll- und Bündnisvertrag zusammen gekommen war, da standen diese Verhandlungen bereits unter dem Zeichen der Auflösung der habsburgischen Monarchie.

Mit dem Ausgang des Weltkriegs zerfiel die österreichisch-ungarische Monarchie in ihre Bestandteile. In Punkt X seiner Botschaft an den Kongreß der Vereinigten Staaten von Nordamerika vom 8. Januar 1918 hatte der Präsident Wilson „die freiste Gelegenheit zu einer autonomen Entwicklung" für die Völker Oesterreich-Ungarns gefordert. Demgemäß hatte die österreichische Regierung in einem kaiserlichen Manifest vom 16. Oktober 1918 den Versuch gemacht, die österreichisch-ungarische Monarchie in einen Bundesstaat selbständiger Nationen umzuwandeln. Dieser Versuch kam zu spät. Die nichtdeutschen Teile lehnten jede staatsrechtliche Verbindung mit dem österreichischen Gesamtstaat ab und schlossen sich nach nationalen Zusammenhängen zu neuen selbständigen Staaten zusammen.

Die Deutschen in Oesterreich glaubten nun, ihr politisches Schicksal ebenso wie die übrigen Teile der österreichisch-ungarischen Monarchie selbst bestimmen zu können. Am 21. Oktober 1918 traten die Abgeordneten der deutschen Wahlbezirke zur provisorischen Nationalversammlung zusammen und beschlossen, einen selbständigen neuen Staat „Deutsch-Oesterreich" zu gründen. Die Staatsgründung wurde durch einen „Beschluß über die grundlegenden Einrichtungen der Staatsgewalt" vollzogen. Der neue Staat „Deutsch-Oesterreich" war entstanden. Das Gebiet, das dieser Staat „Deutsch-Oesterreich" umfassen sollte, waren die deutschen Wahlbezirke des ehemaligen Oesterreich-Ungarn. Am 11. November 1918 wurde im deutsch-österreichischen Staatsrat Deutsch-Oesterreich zur Republik

19) Naumann in seinem Werk: Mitteleuropa (Berlin 1915).

erklärt, und die provisorische Nationalversammlung beschloß im § 1: „Deutsch-Oesterreich ist eine demokratische Republik“ [20]).

Was das Verhältnis Deutsch-Oesterreichs zum Reiche anbelangt, so schien der Weg klar vorgezeichnet zu sein. Denn die beiden Hindernisse, die früher einen großdeutschen Einheitsstaat verhindert hatten, der dynastische Gegensatz Habsburg-Hohenzollern einerseits und die staatsrechtliche Vereinigung der Deutschen in Oesterreich mit Fremdvölkern zu einer Gesamtnation andererseits waren beseitigt. Damit waren die Voraussetzungen für eine staatsrechtliche Vereinigung Deutsch-Oesterreichs mit dem Deutschen Reich gegeben. Was die Nationalversammlung der Paulskirche nicht zu schaffen imstande war uns was seit dem Kriege von 1866 unerreichbar geworden war, die Vereinigung Deutsch-Oesterrichs mit dem Mutterlande zu einem Reich, schien Wirklichkeit zu werden.

Die erste Aufgabe der deutsch-österreichischen Republik war es, die nationale Vereinigung mit dem Deutschen Reich zu erklären und gesetzmäßig festzulegen. Am 12. November 1918 erklärte die provisorische Nationalversammlung Deutsch-Oesterreich gemäß Art. 2 des vorläufigen Staatsgrundgesetzes[21]) al seinen Bestandteil der deutschen Republik.

Artikel 2 lautete:

„Deutsch-Oesterreich ist ein Bestandteil der deutschen Republik. Besondere Gesetze regeln die Teilnahme Deutsch-Oesterreichs an der Gesetzgebung und Verwaltung der deutschen Republik sowie die Ausdehnung des Geltungsbereichs von Gesetzen und Einrichtungen der deutschen Republik auf Deutsch-Oesterreich.“

Dieses Gesetz hat jedoch nur programmatische Bedeutung; denn eine Eingliederung Deutsch-Oesterreichs in das Deutsche Reich derart, daß Deutsch-Oesterreich ein Teil desselben wurde, fand nicht statt. Dieses Anerbieten Deutsch-Oesterreichs wurde von der deutschen Gesetzgebung weder ausdrücklich noch in rechtsverbindlicher Form angenommen; wäre Deutsch-Oesterreich ein Bestandteil des Deutschen Reichs gewesen, so hätte es jetzt schon sich vom Deutschen Reich regieren und nach außen hin vertreten lassen müssen. Ebensowenig aber die deutsche Regierung dies beanspruche, ebensowenig hätte sich die deutsch-österreichische Regierung sich dies gefallen lassen.

Zwar verkündete der Präsident der provisorischen Nationalversammlung für Deutsch-Oesterreich in einer Kundgebung, wenige Tage vor dem Zusammentreten der deutschen Nationalversammlung in Weimar, noch einmal den Willen, der österreichischen Bevölkerung mit dem deutschen Mutterland vereint zu werden, auch wiederholte die konstituierende Nationalversammlung für Deutsch-

---

20) Gesetz über die Staats- und Regierungsform, Staatsgesetzblatt Nr. 5.
21) Ges. v. 12. Nov. 1918, Staatsgesetzblatt Nr. 5.

Oesterreich[22]) sogleich nach ihrem Zusammentreten den Beschluß der provisorischen Nationalversammlung, indem sie in Art. 1 des Gesetzes über die Staatsform[23]) erklärte:

„Deutsch-Oesterreich ist ein Bestandteil des Deutschen Reichs."

Die Begehren der gesetzgebenden Nationalversammlung Deutsch-Oesterreichs, den Anschluß Deutsch-Oesterreichs mit dem Reich sofort zu vollziehen, fand im Reich nicht den gleichen Widerhall. Die deutsche Regierung wagte nicht, eine entsprechende Erklärung abzugeben. Sie fürchtete, daß die Vereinigung Deutsch-Oesterreichs mit dem Reich als „Annexion und gewaltsame Eroberung" dargestellt und mit den schärfsten Maßnahmen von seiten der Entente-Mächte beantwortet worden wäre. Während die Deutschen in Oesterreich den Anschluß an das Reich mit einer Selbstverständlichkeit begehrten, war man im Reich selbst innerlich wenig auf den Anschluß vorbereitet; dazu kam, daß auch nach der Revolution sowohl im Reich als auch in Deutsch-Oesterreich der Verwaltungsapparat in seiner alten Form weiterarbeitete und eine sofortige Angliederung Deutsch-Oesterreichs erschwerte. Andererseits war man jedoch nach Möglichkeit bestrebt, eine Vereinigung beider Staaten vorzubereiten. In § 25 der Verordnung des Rats der Volksbeauftragten vom 30. November 1918 über die Wahl zur verfassungsgebenden deutschen Nationalversammlung[24]) war der Anschluß Deutsch-Oesterreichs bereits vorgesehen. Denn § 25 RV bestimmt:

> „Beschließt die deutsche Nationalversammlung, daß Deutsch-Oesterreich seinem Wunsch entsprechend in das Deutsche Reich aufgenommen wird, so treten die deutsch-österreichischen Abgeordneten ihr als gleichberechtigte Mitglieder bei."

Ein entsprechender Gesetzesentwurf über den sofortigen Anschluß Deutsch-Oesterreichs, wie er in Deutsch-Oesterreich von der Nationalversammlung[25]) gefaßt worden war, wurde jedoch von der deutschen Regierung der deutschen Nationalversammlung nicht unterbreitet, sondern nur im § 2, Abs. 3 des Gesetzes über die vorläufige Reichsgewalt[26]) bestimmt:

> „Wenn Deutsch-Oesterreich sich dem Deutschen Reiche anschließt, erhält es das Recht der Teilnahme am Staatenausschuß mit einer dem Absatz 2 entsprechenden Stimmzahl. Bis dahin nimmt es mit beratender Stimme teil."

Erst als die deutsche Öffentlichkeit sich immer mehr für eine Vereinigung Deutsch-Oesterreichs mit dem Reich einsetzte, wurde auch in den Vorarbeiten zur deutschen Verfassung auf den Anschluß

22) gebildet auf Grund des Gesetzes vom 18. Dezember 1918, Staatsgesetzblatt Nr. 114.
23) Staatsgesetzblatt Nr. 174.
24) RGBl. Nr. 1345.
25) StGBl. Nr. 5.
26) StGBl. Seite 169.

Deutsch-Oesterreichs an das Reich wesentlich hingearbeitet. Es ist das Verdienst von Dr. Preuß, den Anschluß Deutsch-Oesterreichs an das Deutsche Reich mit einer Selbstverständlichkeit verfassungsmäßig festgelegt zu haben. Schon der Urentwurf[27]) der Verfassung, der von Preuß fertiggestellt worden war, setzt den Anschluß Deutsch-Oesterreichs voraus, denn unter den 16 „Gebieten des Reichs" befanden sich Deutsch-Oesterreich und Wien als selbständige Teile des Deutschen Reichs.

Am 24. Februar 1919 wurde der Nationalversammlung ein Regierungsentwurf von Preuß vorgelegt. Art. 1[28]) dieses Entwurfs lautet:

> „Das Reichsgericht besteht aus den Gebieten der deutschen Länder. Andere Gebiete können durch Reichsgesetz in das Reich aufgenommen werden, wenn es ihre Bevölkerung kraft des Selbstbestimmungsrechts begehrt."

Damit war die Möglichkeit vorgesehen, Deutsch-Oesterreich in das Reich verfassungsmäßig einzugliedern. Auch im Verfassungsausschuß wurde am 21. März 1919 der Antrag angenommen:

> „Deutsch-Oesterreich tritt als Ganzes, als Gliedstaat dem Deutschen Reiche bei."

Trotzdem wurde von der deutschen Gesetzgebung der sofortige Anschluß Deutsch-Oesterreichs mit dem Reich nicht vollzogen. Man glaubte vielmehr auf die Entente-Mächte Rücksicht nehmen zu müssen und gab deshalb nur der Hoffnung Ausdruck, daß in Zukunft Deutsch-Oesterreich einen Bestandteil des Deutschen Reiches bilden werde. Art. 61, II der endgültigen deutschen Reichsverfassung bestimmt deshalb nur, daß Deutsch-Oesterreich nach seinem Anschluß an das Reich das Recht der Teilnahme am Reichsrat mit der seiner Bevölkerungszahl entsprechenden Stimme erhält. „Bis dahin haben die Vertreter Deutsch-Oesterreichs beratende Stimme."

Während in Wien und Berlin die Regierungen über den Anschluß verhandelten und die gesetzgebenden Versammlungen beider Länder einen Weg suchten, die Eingliederung Deutsch-Oesterreichs verfassungsmäßig festzulegen, setzte der Kampf der Ententemächte gegen den Anschluß ein.

Namentlich Frankreich widersetzte sich einer Vereinigung Deutsch-Oesterreichs mit dem Reich. Tardieu[29] schreibt über die Versailler Verhandlungen:

„Frankreich trat dafür ein, daß Oesterreich von Deutschland getrennt bleiben müsse." Im selben Sinne äußerte sich der damalige französische Außenminister Stephan Pichon in einer offiziellen Er-

27) dazu Jellinek: Revolution und Reichsverfassung. Bericht über die Zeit v. 9. Novb. 1918 bis zum 31. Dezember 1919. In: Jahrb. d. öff. Rechts der Gegenwart, Band 9. Tübingen 1920.

28) Dieser Artikel 1 ging als Art. 2, Abs. I in die endgültige Reichsverfassung über.

29) Tardieu, André: "La paix", Paris 1921.

klärung der französischen Regierung[30]). Man fürchtete in Frankreich, daß der Anschluß Deutsch-Oesterreichs an das Reich eine Stärkung der nationalen Macht Deutschlands und zugleich eine Gebietserweiterung und Entschädigung für die abgetretenen Gebiete bedeute. Der Anschluß Deutsch-Oesterreichs mußte deshalb um jeden Preis verhindert werden. Im Mai 1919 teilten die Entente-Mächte der deutsch-österreichischen Regierung mit, daß sie beschlossen hätten, Deutsch-Oesterreich in einen „neutralisierten" Freistaat unter dem Schutz des Völkerbundes umzuwandeln. Als Antwort auf diese Note fanden in Deutsch-Oesterreich zahlreiche Anschlußkundgebungen statt. Inzwischen waren jedoch dem Deutschen Reich die Friedensbedingungen überreicht worden. Zwar enthielten diese Friedensbedingungen kein ausdrückliches Verbot der Vereinigung Deutsch-Oesterreichs mit dem Deutschen Reich, aber man versuchte den Anschluß dadurch zu verhindern, daß Deutschland sich in Art. 80 Vertrag von St. Germain verpflichten mußte, die „Unabhängigkeit Oesterreich-Ungarns anzuerkennen und sie als unabänderlich zu achten, außer in Übereinstimmung mit dem Rat des Völkerbundes."

In Deutsch-Oesterreich protestierte man, bevor der österreichischen Regierung die Friedensbestimmungen übergeben worden waren, in einer Kundgebung an die deutsche Nationalversammlung gegen den Entwurf des Art. 80 Versailler Vertrages. Am 2. Juni 1919 erhielt auch die deutsch-österreichische Regierung den Entwurf der Friedensbedingungen übermittelt. Dieser Entwurf enthielt nicht die Bedingungen des Entwurfs Art. 80 des Versailler Vertrages, vielmehr war in diesem Entwurf vom Anschluß Deutsch-Oesterreichs an das Deutsche Reich überhaupt nicht die Rede. Vergeblich versuchte nun die österreichische Regierung den Anschluß mit dem Deutschen Reich dennoch zu erreichen, indem sie auf die Lebensunfähigkeit eines „selbständigen" Oesterreichs hinwies und dem Anschlußwillen der Bevölkerung dahin Ausdruck gab: „als freier Staat in die große deutsche Republik aufzugehen."

Der dritte und letzte Entwurf der Friedensbedingungen, der der deutsch-österreichischen Regierung überreicht wurde, begrub alle Anschlußbestrebungen; dieser letzte Entwurf enthielt jenen späteren Art. 80 des Vertrages von St. Germain, der wie auch Art. 80 des Versailler Vertrages bestimmt, daß der Anschluß Deutsch-Oesterreichs nur mit Zustimmung des Völkerbundsrats vollzogen werden kann. Man verbot somit den Anschluß nicht ohne weiteres, da ein solches Verbot offen dem von Wilson verkündeten „Selbstbestimmungsrecht der Völker" Hohn gesprochen hätte, sondern man machte die Ausübung des Selbstbestimmungsrechts von der Zustimmung des Völkerbundsrats abhängig und erreichte damit, daß praktisch der Anschluß verhindert wurde; daß der Völkerbundsrat dem An-

30) abgedr. bei Laun: Urkundensammlung, Seite 53. Vorveröffentlichung zum Kommentar zum Friedensvertrag, herausgegeben von Schücking.

schlußverlangen der deutschen und österreichischen Regierung zustimmen würde und, wie erforderlich, Einstimmigkeit erzielt worden wäre, war, solange Frankreich im Rat vertreten war, nicht zu erwarten.

Noch einmal versuchte die deutsch-österreichische Nationalversammlung in einer gewaltigen Protestversammlung aller Welt darzulegen, wie sehr man das Selbstbestimmungsrecht Deutsch-Oesterreichs mit Füßen trat, aber vergeblich waren alle Kundgebungen und Proteste. Deutsch-Oesterreich war ebenso wie Deutschland gezwungen, den Friedensvertrag zu unterzeichnen und damit sich gleichzeitig zu verpflichten, den Anschluß an das Deutsche Reich nur mit Zustimmung des Völkerbundsrats zu vollziehen.

Den Siegermächten genügte nicht dieser aufgezwungene Friedensvertrag, sondern Deutsch-Oesterreich mußte auch äußerlich seinen Anschlußwillen aufgeben. In dem Gesetze über die Staatsform[31]) vom 21. Oktober 1919 mußte die Nationalversammlung in Deutsch-Oesterreich den Namen „Deutsch-Oesterreich" ablegen und den aufgezwungenen Namen „Republik Oesterreich" für das Land annehmen und in „Durchführung des Staatsvertrags von St. Germain" die gesetzliche Bestimmung:

„Deutsch-Oesterreich ist ein Bestandteil des Deutschen Reichs" [32])

außer Kraft setzen.

Wie in Oesterreich, so setzte auch in Deutschland der Kampf der Entente-Mächte gegen den Anschluß ein. In einer Note vom 2. September 1919 machten die Entente-Mächte geltend, daß Art. 61, Abs. II RV eine „förmliche Verletzung" des Versailler Vertrages bedeute, da das Deutsche Reich einerseits in Art. 80 des Versailler Vertrages die Unabhängigkeit Oesterreichs „anerkennt", andererseits aber durch die Teilnahme Deutsch-Oesterreichs am Reichsrat „eine Gleichstellung zwischen diesem Staat und den deutschen Ländern bewirkt werde, und weil ein politisches Band und eine gemeinsame politische Betätigung zwischen beiden Staaten geschaffen werde."

Diese Einwendungen zu Art. 61, II RV waren jedoch unbegründet. Denn gemäß Art. 178, II Satz 2 RV werden die Bestimmungen des Versailler Vertrages durch die Bestimmungen der Reichsverfassung nicht berührt. Also findet nach deutschem Verfassungsrecht auf das Verhältnis Deutsch-Oesterreichs zum Deutschen Reich Art. 80 Versailler Vertrag und nicht Art. 61, II RV Anwendung. Art. 61, II RV konnte somit keine Verletzung des Art. 80 Vers. Vert. bedeuten, da Art. 61, II RV nur subsidiäre Bedeutung gegenüber Art. 80 Vers. Vertrag hat. Aber selbst, wenn die Vorschrift des Art. 178, II, S. 2 RV nicht bestanden hätte, so

---

31) StGBl. 484.
32) Art. 2 StGBl. Nr. 5.
Art. 1, Ziffer 1 StGBl. Nr. 174.

hätte Art. 61, II RV keine Verletzung des Art. 80 Verſ. Vertrag bedeutet. Art. 80 Verſ. Vertr. geht davon aus, daß der Anſchluß Deutſch-Oeſterreichs nur mit der Zuſtimmung des Völkerbundsrats zu vollziehen iſt; auch Art. 61, II RV ſtellt den „Anſchluß" als etwas Zukünftiges hin, und es iſt durchaus möglich, Art. 61, II RV dahingehend auszulegen, daß der Anſchluß Deutſch-Oeſterreichs erſt vollzogen werden ſoll, wenn die Bedingungen des Art. 80 Verſ. Vertr. erfüllt worden ſind. Art. 61, II RV ſpricht davon, daß erſt n a ch dem Anſchluß Deutſch-Oeſterreichs die Vertreter Deutſch-Oeſterreichs das Recht, am Reichsrat teilzunehmen, erhalten ſollen. Bis dahin haben ſie eben nur beratende Stimme. Eine Verletzung des Art. 80 des Verſ. Vertr. hätte alſo nur dann vorliegen können, wenn der Anſchluß ohne Zuſtimmung des Völkerbundsrates hätte vollzogen werden ſollen, nicht aber allein ſchon dadurch, daß der Anſchluß Deutſch-Oeſterreichs für die Zukunft in Art. 61, II RV überhaupt vorgeſehen wurde.

Erhielt denn Deutſch-Oeſterreich durch Art. 61, II RV überhaupt die Stellung eines deutſchen Landes? Auch dies iſt zu verneinen; denn die deutſchen Länder waren Glieder des Deutſchen Reiches und hatten beratende u n d beſchließende Stimme. Deutſch-Oeſterreich war aber nur als zukünftiges Glied des Deutſchen Reiches gedacht; es mußte alſo erſt noch die Stellung eines deutſchen Landes verfaſſungsmäßig erlangen. Die Vertreter Deutſch-Oeſterreichs hatten deshalb auch nur beratende, nicht aber auch beſchließende Stimme im Reichsrat. Nicht Einhaltung des Verſailler Vertrages, ſondern Aufgabe eines programmatiſchen Verfaſſungsſatzes war, was die Entente-Mächte forderten.

Der deutſchen Regierung war es ein Leichtes, die rechtliche Haltloſigkeit dieſer Note nachzuweiſen. Dazu kam, daß die Entente-Mächte die Außerkraftſetzung des Art. 61, II RV wegen Verletzung des Art. 80 Verſ. Vertr. forderten, obwohl von ihnen der Verſailler Vertrag noch gar nicht ratifiziert worden war; ſie deshalb rechtlich auch nicht ihre Forderung auf den Verſailler Vertrag ſtützen konnten.

Trotzdem forderten die Entente-Mächte unter Androhung von Gewaltmaßnahmen die deutſche Regierung auf, die Ungültigkeit des Art. 61, II RV anzuerkennen und in einer Urkunde, deren Text bereits vorgeſchrieben war, mußte die deutſche Regierung die Ungültigkeit des Art. 61, II RV erklären und anerkennen: „daß die Zulaſſung der öſterreichiſchen Vertreter zum Reichsrat nur ſtattfinden kann, wenn Art. 80 des Friedensvertrags von St. Germain der Völkerbundsrat einer entſprechenden Änderung der internationalen Lage Oeſterreich zugeſtimmt haben wird."

Dieſes von den Siegermächten erzwungene Protokoll hat jedoch ſeine Geſetzeskraft erlangt; obwohl es von der Nationalverſammlung und dem Reichsrat genehmigt worden war, iſt es nicht in ver-

fassungsmäßiger Form (Art. 71 RV) im Reichsgesetzblatt verkündet worden. Somit ist Art. 61, II RV nicht ungültig, sondern formell in Kraft geblieben, nur seine Wirkung ist gehemmt, solange Art. 80 Vers. Vertr. besteht. Art. 61, II RV ist „als ein Bekenntnis zu einem unverrückbaren Ziele unserer nationalen Weiterentwicklung in der Reichsverfassung stehen gelieben“ [33]).

Mit der Unterzeichnung der Friedensverträge war der Anschluß Oesterreichs an das Reich zwar nicht unmöglich geworden, aber an die Zustimmung des Völkerbundsrats geknüpft. Wiederum war die Vereinigung der Deutschen in Oesterreich mit dem Mutterland gescheitert. Man kann wohl sagen, daß der Anschluß Deutsch-Oesterreichs an das Reich im November 1918 erreicht worden wäre, wenn die deutsche Regierung ohne Bedenken das Anerbieten Deutsch-Oesterreichs, den Anschluß zu vollziehen, angenommen und verfassungsmäßig festgelegt hätte, und den einmal vollzogenen Anschluß als eine Folge des „Selbstbestimmungsrecht der Völker“ dargestellt hätte. Denn wäre der Anschluß Deutsch-Oesterreichs als vollendete Tatsache geschaffen worden, so hätten die alliierten Mächte den Anschluß verbieten und rückgängig machen müssen und damit vor aller Welt gezeigt, daß es ein Selbstbestimmungsrecht für Deutsch-Oesterreich nicht gibt. So aber brauchten die Entente-Mächte nur die zukünftige Anschlußbestrebung zweier Staaten zu verhindern, indem sie den Anschluß Deutsch-Oesterreichs an das Reich von der einstimmigen Genehmigung des Völkerbundsrats abhängig machten.

Die Deutschen in Oesterreich aber wollten nicht glauben, daß sie aus dem Deutschen Reich ausgeschlossen bleiben sollten; vielmehr wurde ein Entwurf eines Bundesgesetzes zwecks Durchführung einer Volksabstimmung über den „Anschluß“ in dem neugewählten Nationalrat[34]) eingebracht. Ausdrücklich wurde im § 1, II dieses Entwurfs darauf hingewiesen, daß lediglich die Volksmeinung hinsichtlich des Anschlusses erforscht werden sollte. Und um den Entente-Mächten keine Einspruchsmöglichkeit zu bieten, wurde dieser Entwurf vom Verfassungsausschuß dahingehend abgeändert, daß an die österreichischen Bundesbürger die Frage gerichtet werden sollte:

> „Soll die Bundesregierung beim Rat des Völkerbundes um Zustimmung zum Anschlusse der Republik Oesterreichs an das Deutsche Reich ansuchen?“ [35])

In dieser Fassung nahm der Nationalrat den Entwurf an, und der Bundesrat erklärte, gegen diesen Gesetzesentwurf keinen Einspruch zu erheben. Infolge eines Formfehlers konnte dieser Gesetzentwurf nicht veröffentlicht werden. Denn nach Art. 46 des Bundesverfassungsgesetzes vom 1. Oktober 1920 wird das Verfahren für

33) Anschütz a.a.O., 2. Auflage 1930, zu Art. 61.
34) Nach der neuen Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920 heißt die Nationalversammlung jetzt Nationalrat.
35) § 1, II, Seite 2 Bundesges. vom 12. Mai 1921.

eine Volksabstimmung durch Bundesgesetz geregelt. Der Gesetzesentwurf über den Anschluß stützt sich nun aber auf ein Bundesgesetz über die Volksabstimmung, obwohl ein solches Gesetz zur Zeit der Einbringung des Gesetzentwurfs über den Anschluß noch nicht ergangen war. Dieser Formfehler wäre aber leicht zu beseitigen gewesen, indem zunächst ein Gesetz über die Volksabstimmung geschaffen worden wäre und der Nationalrat und der Bundesrat erneut dem Gesetzesentwurf über den Anschluß zugestimmt haben würden. Der österreichischen Regierung war es jedoch ganz recht, daß dieses Gesetz über den Anschluß nicht mehr zustande kam; denn sie fürchtete, daß diese erneuten Anschlußbestrebungen von den Alliierten mit wirtschaftlichen Gegenmaßnahmen beantwortet worden wären.

In der Zwischenzeit machte sich immer mehr eine Volksbewegung bemerkbar, die, unabhängig von der Bundesregierung, den Anschluß länderweise mit dem Deutschen Reich zu vollziehen gedachte. In den einzelnen Bundesländern fanden Volksabstimmungen über den Anschluß statt, und die Abstimmungsergebnisse ließen den einmütigen Willen der Bevölkerung erkennen, den Anschluß mit dem Reich zu vollziehen. Aber stärker als die Anschlußbewegungen war der Widerstand der Entente-Mächte. Ein gemeinsames Vorgehen mit dem Ziel, Oesterreich aufzuteilen, war die Antwort der Alliierten auf die Volksabstimmung in den österreichischen Bundesländern. Oesterreich stand vor der staatlichen Auflösung. Hinzu kam, daß die österreichische Wirtschaftslage sich immer mehr verschlechterte, und die österreichische Regierung glaubte, nur durch eine Auslandsanleihe den völligen Staatsbankerott verhindern zu können.

Am 4. Oktober 1922 kam das Genfer Protokoll zustande, demgemäß Frankreich, England, Italien und die Tschechoslowakei die Garantie für 84% einer Anleihe von 650 Millionen Kronen übernahmen, Oesterreich sich aber erneut verpflichten mußte, seine Unabhängigkeit nur mit Zustimmung des Völkerbundsrats aufzugeben und seine wirtschaftliche „Unabhängigkeit" nicht zu gefährden.

Erneut mußte Oesterreich bestätigen, daß eine staatsrechtliche Vereinigung Oesterreichs mit dem Deutschen Reich nur mit Zustimmung des Völkerbundsrats geschehen konnte. Diese politische Klausel genügte den Alliierten jedoch nicht; vielmehr wollte man auch verhindern, daß Oesterreich sich jemals in einen einheitlichen deutschen Wirtschaftsraum eingliedern würde. Oesterreich mußte sich deshalb verpflichten: seine wirtschaftliche Unabhängigkeit nicht dadurch anzutasten, daß es irgendeinem Staat ein Sondersystem oder ausschließliche Vorteile zugesteht, die geeignet wären, diese Unabhängigkeit zu gefährden.

Gerade diese Verpflichtung Oesterreichs sollte sich verhängnisvoll auswirken, als die Schaffung einer deutsch-österreichischen Zoll- und Wirtschaftsangleichung geplant war.

War zwar durch die Völkerbundsanleihe der österreichische Staat als Ganzes erhalten geblieben und sein Staatshaushalt lebensfähig geworden, so bedeutete diese Anleihe jedoch eine Beeinträchtigung seiner Souveränität zugunsten einer zeitweiligen Finanzkontrolle durch den Generalkommissar des Völkerbunds[36]. Aber wesentlicher war noch, daß sowohl der politische wie auch der wirtschaftliche Anschluß Oesterreichs an das Reich durch internationale Verträge geregelt war und nicht kraft des Selbstbestimmungsrechtes eines Volkes mehr vollzogen werden konnte.

Stand jetzt auch fest, daß kein anderer Weg mehr möglich war, als den Anschluß mit Zustimmung des Völkerbundsrats zu vollziehen, so lebte der Anschlußwille in der österreichischen Bevölkerung umso stärker weiter, und die österreichische und auch die deutsche Regierung taten alles, den Anschluß planmäßig vorzubereiten. Nicht nur durch eine Vereinheitlichung der Gesetzgebung und Verwaltung, sondern auch durch eine Angleichung der Rechts- und Wirtschaftsverhältnisse hoffte man, eine innigliche Verbindung beider Staaten zu erreichen und so den später einmal zu vollziehenden staatrechtlichen Anschluß Oesterreichs an das Reich möglich zu machen.

Es war daher nicht überraschend, daß die österreichische Regierung den Plan faßte, eine Zoll- und Wirtschaftsangleichung zwischen Deutschland und Oesterreich zu schaffen. Selbst auf den Völkerbundstagungen war der Gedanke eines wirtschaftlichen Zusammenschlusses der Nationen und die Schaffung einer europäischen Wirtschaftsunion[37] angeregt worden. Wennschon internationale Bestrebungen sich bemerkbar machten, die einen Verband der „Vereinigten Staaten von Europa“ [38], eine „Europäische Zollunion“ propagierten, was lag da näher, als daß die österreichische und die deutsche Regierungen glaubten, einen entscheidenden Schritt auf dem Gebiet des wirtschaftlichen Zusammenschlusses tun zu können und ein Zollbündnis zwischen Deutschland und Oesterreich anzubahnen. Die Gründe für die Notwendigkeit eines einheitlichen deutschen Wirtschaftsraumes haben beide Regierungen in einer gemeinsamen Erklärung dahingehend niedergelegt:

> „Wir wollen im Rahmen der geltenden Verträge mit möglichster Beschleunigung unserer beiden in schwerster Not befindlichen Länder die Vorteile verschaffen, die sich aus der Erweiterung des Wirtschaftsgebietes ergeben.“

Aus dieser Erklärung ergibt sich, daß also ausschließlich wirtschaftliche Gesichtspunkte maßgebend für die Schaffung eines deutsch-österreichischen Zollbündnisses gewesen sind. Bald sollten schon Stimmen laut werden, die voller Mißtrauen in dem geplanten

36) Die Kontrolle wurde erst im Juni 1926 wieder aufgehoben.
37) Briand auf der 10. Versammlung des Völkerbunds am 5. Sept. 1929.
38) Woytinsky a.a.O., Seite 142.

Zollabkommen den ersten Schritt zum politischen Anschluß sehen wollten.

Die deutsch-österreichischen Besprechungen Anfang März 1931 hinsichtlich eines Zollbündnisses führten zu dem Wiener Abkommen vom 19. März 1931. Dieses Abkommen stellt sich als Vorvertrag zu einem von beiden Regierungen in Vorbereitung befindlichen endgültigen Vertrage dar und gab allgemeine Richtlinien zur Angleichung der zoll- und handelspolitischen Verhältnisse beider Länder.

Im Genfer Protokoll Nr. I vom 4. Oktober 1922 hatte Oesterreich sich verpflichten müssen, seine „wirtschaftliche Unabhängigkeit" nicht dadurch zu gefährden, daß es einem Staat ein Sondersystem oder ausschließliche Vorteile einräumt, die geeignet wären, diese Unabhängigkeit zu bedrohen. Bei der Abfassung des Genfer Protokolls waren die das Genfer Protokoll mitunterzeichnenden Mächte offenbar davon ausgegangen, eine einseitige Zollunion, die nur auf Deutschland und Oesterreich beschränkt bleiben würde, zu verhindern.

Dieser außenpolitischen Bindung Oesterreichs hatte das Wiener Abkommen insofern weitgehend Rechnung getragen, als ein außerordentlich lockerer Typ einer Zollunion geplant war. Jeder der beiden Staaten sollte sein eigenes Zollgesetz und seinen eigenen Zolltarif behalten, und nur der Inhalt sollte übereinstimmen. Kein einheitliches Zollgebiet, sondern zwei zollangeglichene Gebiete, keine gemeinsame Zollverwaltung, kein Zollparlament sollte geschaffen werden. Um die Unabhängigkeit beider Staaten voll aufrechtzuerhalten, sollte jeder der beiden Staaten Handelsverträge selbständig abschließen können. Das bedeutete also, daß die geplante Zollunion nach außen nicht als völkerrechtliches Subjekt auftreten sollte, daß vielmehr im Verhältnis zu dritten Staaten die Völkerrechtssubjektivität der beiden Staaten Oesterreich und Deutschland erhalten bleiben sollte. Um zu verhindern, daß die geplante Zollunion als eine „Sonderbehandlung" Deutschlands angesehen werden konnte, durch die die wirtschaftliche Unabhängigkeit Oesterreichs bedroht würde, so sah das Wiener Abkommen vor, daß die Zollunion nicht auf Oesterreich und Deutschland beschränkt bleiben sollte, in Art. I, 2 wurde eine verbindliche Beitrittsklausel aufgenommen, wonach Oesterreich wie auch Deutschland sich verpflichtete, mit jedem dritten Staat auf dessen Wunsch ein gleiches Abkommen zu treffen. Weiter wird in den „Richtlinien" des Wiener Abkommens ausdrücklich festgestellt, daß dieses Zollabkommen den Anfang einer Neuordnung der europäischen Wirtschaftsverhältnisse auf dem Wege regionaler Vereinbarungen bilden sollte.

Umso erstaunter war man in Oesterreich und in Deutschland über die ausgesprochen unfreundliche Aufnahme des Wiener Abkommens durch die ausländischen Mächte, da doch auf den Genfer Ratstagungen gerade der Abschluß solcher regionaler Verträge zur Beseitigung der Zollschranken empfohlen worden war.

Namentlich der tschechoslowakische Außenminister Benes[39]) wie auch der französische Außenminister Briand[40]) machten geltend:

1. daß die im Wiener Abkommen vorgesehene Zollunion die Unabhängigkeit Oesterreichs gefährde und deshalb mit den internationalen Verpflichtungen Oesterreichs gemäß Art. 88 Vertrag von St. Germain und dem Genfer Protokoll Nr. I vom 4. Oktober 1922 unvereinbar sei.
2. daß die geplante Zollunion der Meistbegünstigungsklausel unterfällt.

Zu 1) führte Briand aus, daß die Unabhängigkeit Oesterreichs schon deswegen bedroht sei, weil eine Zollunion an sich schon ganz unabhängig von ihrem konkreten Inhalt unvereinbar sei mit der politischen und wirtschaftlichen Unabhängigkeit derjenigen Staaten, welche sie eingegangen sind. Er erklärte, daß eine Zollunion mit Notwendigkeit zu einer politischen Bindung führen müsse. Zwar sehe das geplante Zollabkommen eine Kündigungsmöglichkeit vor, aber Oesterreich könne unter dem Zwang seiner wirtschaftlichen Verhältnisse von diesem Kündigungsrecht keinen Gebrauch machen, deshalb führe das Zollabkommen zu einer unlösbaren Verbindung mit dem Deutschen Reich, was aber gleichbedeutend mit der Aufgabe der Unabhängigkeit Oesterreichs sei. Namentlich gebe bei einer Zollunion zwischen einem größeren und einem kleineren Staate der kleinere Staat stets seine Unabhängigkeit auf. Zur Begründung seiner Ausführungen verwies Briand ganz allgemein auf historische Analogien.

Man muß doch wohl sagen, daß für die Frage, inwieweit ein Staat durch den Abschluß einer Zollunion seine Unabhängigkeit aufgibt, es nicht entscheidend auf die Größe eines Landes, sondern vielmehr auf den konkreten Inhalt des abzuschließenden Zollunionvertrages ankommt. Nach dem Wiener Abkommen sollte Oesterreich als gleichberechtigter Staat in die Zollunion eintreten, seine eigene Zollgesetzgebung und Zollverwaltung sollte aufrechterhalten werden und seine handelspolitische Selbständigkeit sollte dadurch gewahrt werden, daß Oesterreich auch selbständig mit dritten Staaten Handelsverträge abschließen konnte. Auch schaffen Zollunionsverträge allein noch nicht eine festere politische Verbindung, sondern zu diesen wirtschaftlichen Verträgen müssen noch die gleichen politischen Interessen hinzutreten[41]).

Zu 2). Was nun die Frage der Meistbegünstigung angeht, so ging Briand davon aus, daß alle Staaten, mit denen Oesterreich und Deutschland Handelsverträge auf Meistbegünstigung abgeschlossen haben, ohne Gegenleistung einen Anspruch auf die Vorteile hätten,

39) Benes a.a.O., Seite 1 ff.
40) Memorandum vom 14. Mai 1931.
41) Vgl. dazu unten Seite ??, Anmerkung 39 als Beispiel den Deutschen Zollverein.

die Oesterreich und Deutschland sich in der geplanten Zollunion gewähren.

Dieser Meinung kann jedoch nicht zugestimmt werden, denn nach allgemein anerkanntem Völkerrechtsgrundsatz[42]) gilt: „Zollunion bricht Meistbegünstigung", d. h. daß der Inhalt von Zollunionsverträgen nicht unter die Meistbegünstigung fällt.

Wenn man nun geltend macht, daß die im Wiener Abkommen vorgesehene Zollunion keine eigentliche Zollunion[43]) im handelspolitischen Sinne, sondern nur einen sehr lockeren Typ einer Zollunion bedeutet, da im Innenverhältnis für eine bestimmte Übergangszeit Zwischenzölle vorgesehen sind, so ist diese Feststellung durchaus richtig. Nur die Folgerung, die man aus dem Bestehen der Zwischenzölle zieht, nämlich, daß die Meistbegünstigung nicht ausgeschlossen ist, geht fehl. Zwar würde ein lückenloses Zwischenschutzzollsystem keine Zollunion, sondern ein Präferenzsystem schaffen, aber Zwischenschutzzölle sind dann mit einer Zollunion vereinbar, wenn sie zeitlich befristet (wie z. B. bei der geplanten Zollunion), sich nur als Übergangsmaßnahme darstellen; denn dann sind sie nur als Schutzmaßnahmen vorgesehen, und sie haben nicht den Zweck, die Meistbegünstigung zu umgehen. Demnach würde die geplante Zollunion zwischen Deutschland und Oesterreich nicht der Meistbegünstigungsklausel unterliegen.

Der tschechoslowakische Außenminister Benes[44]) erklärte seine ablehnende Stellungnahme zu dem Wiener Abkommen damit, daß Oesterreich politisch und wirtschaftlich viel schwächer sei als Deutschland und notwendigerweise seine handelspolitische Selbständigkeit durch eine deutsch-österreiische Zollunion aufgeben müsse, und daß daher die Zusicherung der politischen und wirtschaftlichen Unabhängigkeit in Art. I, 1 des Wiener Abkommens eine leere Feststellung sei. Weiter erklärte Benes offen, daß das Wiener Abkommen nur eine Vorbereitung für den politischen Anschluß bedeute und daher mit den Verpflichtungen Oesterreichs gemäß Art. 88 Vertrag von St. Germain und dem Genfer Protokoll Nr. I unvereinbar sei.

Man sieht also, daß es namentlich politische und nicht juristische Gesichtspunkte waren, warum man das Wiener Abkommen mit den internationalen Verpflichtungen Oesterreichs für unvereinbar erklärte.

In Oesterreich und Deutschland wehrte man sich deshalb, den Plan eines Zollabkommens aufzugeben, da man das Wiener Abkommen durchaus mit den bestehenden Verträgen für vereinbar hielt.

42) Riedel a.a.O., Seite 93; Bosc a.a.O., Seite 78; Landmann a.a.O., S. 1 ff.
43) Kunz, Jur. Blätter, Jg. 60, Nr. 8, Seite 157; will die im Wiener Protokoll vorgesehene Zollunion nur als Zollangleichung behandelt wissen; er kommt aber zu demselben Ergebnis, da er die Zollangleichung nach Analogie der Zollunion nicht unter die Meistbegünstigungsklausel fallen läßt.
44) Benes: Das österreichisch-deutsche Abkommen, Prag 1931.

Der österreichische Vizekanzler Schober verwies darauf, daß die geplante Zollunion ausdrücklich die volle Aufrechterhaltung der Unabhängigkeit beider Vertragsteile vorsehe, da das Wiener Abkommen in Art. IX besagt, daß Oesterreich grundsätzlich seine Freiheit in Bezug auf Zolltarife und Handelsabkommen mit dritten Staaten in vollem Umfang bewahrt. Da jede der beiden Mächte handelspolitisch selbständig bleiben sollte, so würde auch nicht die wirtschaftliche Unabhängigkeit Oesterreichs gefährdet, infolgedessen könne das Wiener Abkommen auch nicht im Widerspruch zum Genfer Protokoll Nr. I stehen.

Ebenso erklärte Dr. Curtius[45]), daß sich das Wiener Protokoll „im Rahmen der internationalen Verträge halte", und er gab seiner Meinung dahin Ausdruck, daß es nicht angängig sei, das Wiener Abkommen „unter dem Gesichtspunkt der Störung des europäischen Einvernehmens oder gar des europäischen Friedens zur Debatte zu stellen".

Um eine Klärung der außenpolitischen Lage herbeizuführen regte der britische Außenminister Henderson eine juristische Nachprüfung des Wiener Abkommens durch den Ständigen Internationalen Gerichtshof an. Die österreichische und auch die deutsche Regierung erklärten sich damit einverstanden, da man mit einer rechtlichen Nachprüfung, aber nicht mit einer machtpolitischen Entscheidung rechnete.

Auf Antrag der britischen Regierung wurde nun das Wiener Zollabkommen im Mai 1931 auf die Tagesordnung des Völkerbundsrats gesetzt, und nachdem der Antrag ein Gutachten über die juristische Frage des deutsch-österreichischen Zollabkommens beim Ständigen Internationalen Gerichtshof einzuholen, angenommen war, ersuchte der Völkerbundsrat den Weltgerichtshof durch den Generalsekretär des Völkerbunds gemäß Art. 14 des Völkerbundspaktes ein Gutachten[46]) (à vis consultatif) über die Frage zu erstatten:

> „Würde ein zwischen Deutschland und Oesterreich getroffene Vereinbarung auf der Grundlage und in den Grenzen der im Protokoll vom 19. März 1931 vorgesehenen Grundsätzen mit Art. 88 des Vertrags von St. Germain und mit dem am 4. Oktober 1922 in Genf unterzeichneten Protokoll Nr. I vereinbar sein?"

Diese an den Ständigen Internationalen Gerichtshof gerichtete Frage enthielt nichts anderes als den Streit um die Unabhängigkeit Oesterreichs, denn Oesterreichs Unabhängigkeit war durch völkerrechtliche Verträge beschränkt. In Art. 88 des Vertrags von St. Germain vom 10. September 1919 war niedergelegt:

45) Völkerbundsratssitzung vom 18. Mai 1931. Tätigkeitsberichte Mai 1931, Seite 213.

46) Es handelt sich somit um die Einholung eines Gutachtens, nicht um die Fällung eines Urteils. Das Gutachten, juristisch nicht bindend, weder für den Völkerbundsrat noch für die im Streit befangenen Parteien.

„Die Unabhängigkeit Oesterreichs ist unabänderlich, es sei denn, daß der Rat des Völkerbundes einer Abänderung zustimmt. Daher übernimmt Oesterreich die Verpflichtung, sich außer mit Zustimmung des gedachten Rates jeder Handlung zu enthalten, die mittelbar oder unmittelbar oder auf irgendwelchem Wege, namentlich bis zu seiner Zulassung, als Mitglied des Völkerbundes im Wege der Teilnahme an den Angelegenheiten einer anderen Macht seine Unabhängigkeit gefährden könnte" [47]).

Als weitere Bestimmung kam das Genfer Protokoll Nr. I vom 4. Oktober 1922 in Frage; die entscheidende Stelle dieses Protokolls lautet:

„Die Regierung der Bundespolitik Oesterreichs verpflichtet sich gemäß dem Wortlaut des Art. 88 des Vertrags von St. Germain, ihre Unabhängigkeit nicht aufzugeben; sie wird sich jeder Verhandlung und jeder wirtschaftlichen oder finanziellen Bindung enthalten, welche geeignet wäre, diese Unabhängigkeit direkt oder indirekt zu beeinträchtigen."

Diese Verpflichtung läßt Oesterreich unter Wahrung der Bestimmung des Vertrages von St. Germain seine Freiheit in Bezug auf Zolltarife, Handels- und Finanzabkommen und im allgemeinen hinsichtlich aller sein Wirtschaftssystem und seine Handelsbeziehungen betreffenden Angelegenheiten. Vorausgesetzt ist jedoch, daß Oesterreich seine wirtschaftliche Unabhängigkeit nicht dadurch antastet, daß es irgendeinem Staat ein Sondersystem oder ausschließliche Vorteile zugesteht, die geeignet wären, diese Unabhängigkeit zu bedrohen."

Man sieht also, daß das Genfer Protokoll einmal von einer Unabhängigkeit i. S. des Art. 88 Vertrag von St. Germain spricht, dann aber von einer „wirtschaftlichen Unabhängigkeit", die durch Gewährung von Sondervorteilen gefährdet werden kann; daß man zwei „verschiedene" Begriffe Unabhängigkeit unterschieden wissen will. Im Mittelpunkt der rechtlichen Erörterung standen also zwei Probleme.

1. Verletzt das Wiener Abkommen die Unabhängigkeit[48]) Oesterreichs, oder wird dieselbe zum mindesten gefährdet?
2. Gewährt das Wiener Abkommen Deutschland eine derartige Sonderbehandlung oder ausschließliche Vorteile, daß man von einer „Bedrohung" der „wirtschaftlichen" Unabhängigkeit sprechen kann?

Was bedeutet nur die in beiden Verträgen garantierte „Unabhängigkeit" Oesterreichs?

---

47) In unmittelbarem Zusammenhang mit Art. 88 Vertr. v. St. Germain steht Art. 80 Vers. Vertr.; Art. 80 war jedoch nicht Gegenstand der Auslegung.

48) Die in diesem Punkt genannte „Unabhängigkeit" wird im Sinne des Art. 88 Vertr. v. St. Germain verstanden.

Die in Art. 88 Vertr. von St. Germain garantierte „Unabhängigkeit“ Oesterreichs bedeutet nichts anderes, als was man im Völkerrecht unter „Souveränität“ versteht oder, wie der Vertreter der deutschen Regierung, Dr. Bruns, es ausdrückte, ein „ausschließliches Recht oberster Gewalt auf dem eigenen Gebiet und Recht zur Regelung der auswärtigen Angelegenheiten ausschließlich durch die Aktion der eigenen Organe“ [49]).

Eine authentische Auslegung des Begriffs „Unabhängigkeit“ gibt Art. 88 Vertr. von St. Germain selbst nicht; man kann aus Art. 88 entnehmen, daß nur die politische Unabhängigkeit gemeint sein kann; fragt man sich nach der Bedeutung des Art. 88 Vertr. von St. Germain, so kann man nur sagen, daß Art. 88 den Zweck hatte, den „Anschluß“, d. h. die staatsrechtliche Verbindung Oesterreichs mit dem Deutschen Reich, zu verhindern. Also politische Gesichtspunkte waren maßgebend. Diese Meinung, daß durch Art. 88 Vertr. von St. Germain nur eine politische, nicht auch wirtschaftliche Vereinigung Oesterreichs mit dem Reich verhindert werden sollte, wird dadurch noch verstärkt, daß die Entente-Mächte eine nochmalige, auf das wirtschaftliche Gebiet bezogene vertragliche Verpflichtung, nämlich das Genfer Protokoll Nr. I, für notwendig hielten, um zum Ausdruck zu bringen, daß auch die wirtschaftliche Vereinigung Oesterreichs mit dem Reich von der Zustimmung des Völkerbundrates abhängig sein sollte.

Verletzt oder gefährdet nun das Wiener Abkommen diese in Art. 88 Vertr. von St. Germain garantierte Unabhängigkeit Oesterreichs?

Sieben Richter[50]) des Ständigen Internationalen Gerichtshofs waren nun der Meinung, daß das Wiener Abkommen die Unabhängigkeit Oesterreichs i. S. des Art. 88, Satz 2 Vertr. von St. Gremain gefährde und daher mit den Verpflichtungen Oesterreichs unvereinbar sei.

Warum eine deutsch-österreichische Zollunion die „Unabhängigkeit“ Oesterreichs i. S. des Art. 88, Satz 2 Vertr. von St. Germain gefährde, wird in dem Gutachten[51]) nicht gesagt, und man kann deshalb zu dieser Meinung keine Stellung nehmen, sondern nur allgemein die Frage aufwerfen: Gefährdet eine Zollunion die Unabhängigkeit der Vertragsstaaten? Eine Antwort ist umso einfacher möglich, wenn man auf die Staaten, die in Zollunion standen, zurückgreift. Nimmt man als Beispiel den Deutschen Zollverein, so muß man sagen, daß die politische Selbständigkeit von Zollunionstaaten sich gerade hier zeigt; denn die Souveränität (politische Unabhängigkeit) der dem Deutschen Zollverein angehörenden Staaten

49) Bilfinger: DJZ., Heft 19, 1. Oktober 1931, Seite 1206.
50) 6 Richter des „Mehrheitsgutachtens“ und Anzilotti in seinem Sondergutachten.
51) wohl dagegen von Anzilotti; die Widerlegung der Auffassung von Anzilotti siehe Seite ??

wurde insoweit gewahrt, als im deutsch-österreichischen Kriege von 1866 die Zollvereinsstaaten: Bayer, Württemberg, Sachsen und Hessen, auf seiten Oesterreichs standen, also Krieg gegen ihren Zollunionspartner Parnter Preußen führten, obwohl der Deutsche Zollverein auch während des Krieges weiterbestand[52]).

Oder aber nimmt man als Beispiel die Zollunion Liechenstein-Schweiz oder die belgisch-luxemburgische Zollunion, so kann man allen Ernstes nicht behaupten, daß diese Staaten durch den Abschluß einer Zollunion ihre Unabhängigkeit als Staat aufgegeben haben und eines Tages sich z. B. Luxemburg mit Belgien staatsrechtlich vereinigt, nur weil eine Zollunion bestanden hat.

Acht Richter[53]) waren daher auch der Meinung, daß die im Wiener Abkommen vorgesehene Zollunion durchaus mit den Verpflichtungen Oesterreichs gemäß Art. 88 Vertrag v. St. Germain vereinbar sei, und es war zu prüfen, ob die im Wiener Abkommen vorgesehene deutsch-österreichische Zollunion die „wirtschaftliche Unabhängigkeit" i. S. des Genfer Protokolls Nr. I gefährde.

Das Gutachtn des Ständigen Intenationalen Gerichtshofs stellt in seinem Tenor fest, daß ein Zollabkommen, so wie es im Wiener Protokoll vom 19. März 1931 vorgesehen ist, mit dem Genfer Protokoll Nr. I unvereinbar ist.

Welches waren nun die Gründe, die die acht Richter, und damit die „Mehrheit" [54]) veranlaßten, diese Entscheidung zu fällen?

In den Ausführungen zu dem Tenor des Gutachtens wird davon ausgegangen, daß die Aufstellung des im Wiener Protokoll vorgesehenen Vertragsverhältnisses an sich nicht eine Entäußerung der Unabhängigkeit Oesterreichs bedeute, da weder Oesterreich sein eigenes Staatswesen noch seine eigene Verwaltung aufgebe. Weiter wird dann zugegeben, man könne behaupten, „daß hiernach die Unabhängigkeit Oesterreichs i. S. des Art. 88 Vertr. von St. Germain nicht gefährdet wird." Damit wird in dem Gutachten der Mehrheit der Richter offen ausgesprochen, daß das Wiener Protokoll mit mit Art. 88 Vertr. von St. Germain vereinbar[55]) ist. Es folgt jetzt die unschlüssige Folgerung, indem man in einnem folgenden Absatz sagt, es sei „schwer zu leugnen", daß der Zollunionsplan, als Ganzes gesehen, eine „regime special" bildet, das eine Sonderbehand-

52) Vgl. gerade dieses Beispiel zur Widerlegung der Auffassung von Briand auf Seite ??

53) Die 7 Richter der Minderheit und 1 Richter des Mehrheitsgutachtens de Bustamente, der Vertreter Kubas.

54) Die Mehrheit setzt sich zusammen aus 6 Richtern, die das Wiener Abkommen sowohl mit Art. 88 wie auch dem Genfer Protokoll für unvereinbar erklärten, und 2 Richter, de Bustamente, der nur die Zollunion mit dem Genfer Protokoll für unvereinbar erklärte, und Anzilotti, der eine Sonderbegründung gab.

55) 6 Richter der Mehrheit waren anderer Meinung, trotzdem stimmten sie dem Tenor, der nur die Unvereinbarkeit mit dem Genfer Protokoll Nr. 1 feststellt, zu.

lung darstelle, und Deutschland gewisse Vorteile gewähre, von denen dritte Mächte ausgeschlossen sind. Auch die in dem Protokoll vorgesehene Beitrittsklausel ändere an dieser Entscheidung nichts; und wenn man das Genfer Protokoll Nr. I vom wirtschaftlichen Standpunkt aus betrachte, so heißt es weiter, „könne man schwerlich behaupten, daß das geplante regime nicht die Eigenschaft hätte, die wirtschaftliche Unabhängigkeit zu bedrohen."

Die Gründe, warum die „wirtschaftliche Unabhängigkeit" Oesterreichs auf Grund des geplanten Zollabkommens bedroht ist, werden nicht mehr angegeben, sondern es wird lediglich die Behauptung aufgestellt, daß es schwer sei zu sagen, daß durch die Zollunion die „wirtschaftliche Unabhängigkeit" nicht bedroht werde. Doch, warum es schwer ist, dies zu behaupten, wird nicht gesagt. Die ganze Begründung des entscheidenden Punktes des Gutachtens liegt in den Worten „aus diesen Gründen", aber welches waren die Gründe? Da die Gründe in dem Gutachten nicht genannt sind, kann man die Frage, ob die im Wiener Abkommen vorgesehene Zollunion die „wirtschaftliche Unabhängigkeit" Oesterreichs bedrohe und deshalb mit dem Genfer Protokoll Nr. I unvereinbar sei, nur beantworten, wenn man die Verpflichtungen Oesterreichs gemäß dem Genfer Protokoll Nr. I untersucht.

Das Genfer Protokoll Nr. I spricht von der Unabhängigkeit Oesterreichs einmal im Sinne des Art. 88 Vertr. von Germain, also von der „politischen" Unabhängigkeit, und im letzten Absatz von der „wirtschaftlichen" Unabhängigkeit.

Es erscheint zunächst, als wenn „Unabhängigkeit" i. S. des Art. 88 Vertrag von St. Germain und „wirtschaftliche Unabhängigkeit" i. S. des Genfer Protokolls zwei verschiedene Dinge wären, und als wenn der Begriff „wirtschaftliche Unabhängigkeit" eine weitergehende Verpflichtung Oesterreichs bedeute, da man diesen Begriff der Bestimmung des Art. 88 Vertr. v. St. Germain im Genfer Protokoll gegenüberstellt.

Trotzdem bedeutet die Verpflichtung Oesterreichs, seine wirtschaftliche Unabhängigkeit nicht zu gefährden, nichts anderes als die Verpflichtung Oesterreichs gemäß Art. 88 Vertr. von St. Germain. Der Begriff „wirtschaftliche Unabhängigkeit" ist ein Teil des Begriffs „Unabhängigkeit im allgemeinen" und bedeutet, wenn man dieser Bestimmung juristischen Sinn gibt, nichts anderes als die völkerrechtliche Kompetenz eines unabhängigen Staates auf wirtschaftlichem Gebiet. Man kann nun nicht den Begriff „Unabhängigkeit" verschieden bestimmen, je nachdem er im politischen oder wirtschaftlichen Sinne gemeint ist. Es gibt keine zwei verschiedenen Unabhängigkeiten, sondern politische Unabhängigkeit und der Begriff „wirtschaftliche Unabhängigkeit" sind Teile eines Oberbegriffs „Unabhängigkeit" im allgemeinen, oder, wie Anzilotti es ausdrückt, der ganze Unterschied ist nur eine "question de mots".

Der Begriff „wirtschaftliche Unabhängigkeit" ist eine Umschreibung des Begriffs „Unabhängigkeit", so wie er in Art. 88 Vertr. v. St. Germain niedergelegt ist; nur verfolgt der Art. 88 politische Zwecke, während man den Begriff „wirtschaftliche Unabhängigkeit" dem wirtschaftlichen und finanziellen Charakter des Genfer Protokolls anpaßte. Auch wenn man auf den Zweck des Genfer Protokolls zurückgreift, muß man sagen, daß die Verpflichtungen Oesterreichs gemäß dem Genfer Protokoll nur eine Bestätigung der Verpflichtung Oesterreichs gemäß Art. 88 Vertr. v. St. Germain sind; denn der Sinn des Genfer Protokolls war einerseits die Rettung Oesterreichs vor dem staatlichen und wirtschaftlichen Zerfall, andererseits aber wollte man verhindern, daß Oesterreich seine Unabhängigkeit auf wirtschaftlichem und politischem Gebiet aufgab. Es verpflichteten sich deshalb die Mächte, Frankreich, Italien, England und die Tschechoslowakei, die Unabhängigkeit Oesterreichs zu wahren, und Oesterreich verpflichtet sich erneut, die Bestimmung des Art. 88 Vertr. von St. Germain zu achten. Jedoch behält Oesterreich das Recht, im Rahmen des Vertrages von St. Germain Handelsverträge abzuschließen unter der Voraussetzung, seine „wirtschaftliche Unabhängigkeit" nicht zu gefährden. Diese letzte Bestimmung stellt sich als eine Ausnahme dar, Handelsverträge abschließen zu können, und bestätigt nur die Verpflichtung Oesterreichs, seine Unabhängigkeit nicht aufzugeben[56]).

Sollte man sich selbst auf den Standpunkt stellen, daß im Genfer Protokoll unter „wirtschaftlicher Unabhängigkeit" etwas anderes zu verstehen ist als die Verpflichtung Oesterreichs gemäß Art. 88 Vertr. v. St. Germain, so ist zu prüfen, ob die im Wiener Abkommen vorgesehene Zollunion sich als ein Sondersystem darstellt oder ausschließliche Vorteile Deutschland gewährt, die geeignet sind, die wirtschaftliche Unabhängigkeit Oesterreichs zu gefährden. Denn nur eine solche Zollunion wäre mit dem Genfer Protokoll unvereinbar.

Daß die geplante Zollunion ein "régime special" eine Zollunion sui generis, einen lockeren Typ einer Zollunion verkörpert, ist nicht bestritten. Aber gefährdet eine solche deutsch-österreichische Zollunion die „wirtschaftliche Unabhängigkeit" Oesterreichs? Es ist bis jetzt noch nicht behauptet worden, daß ein Staat seine Unabhängigkeit dadurch gefährdet, daß er Zollgesetze und Zolltarife eines anderen Staates gleichermaßen bei sich gelten läßt und sein Gebiet hinsichtlich der Zollverwaltung einem anderen Staate eingliedert (wie es seit dem Vertrage vom 25. 7. 1921 zwischen Belgien und Luxemburg vereinbart worden ist). Dann kann man umso weniger sagen, daß eine Zollunion, die selbständige Zollgesetze und Zolltarife und eine getrennte Zollverwaltung vorsieht, die Unabhängigkeit

56) Auf diesen Gesichtspunkt wurde namentlich in dem Sonder-Gutachten der Minderheit hingewiesen.

eines Staats gefährden kann. Aber sollte selbst dann noch eine Gefährdung der Unabhängigkeit Oesterreichs möglich sein, so könnte Oesterreich dieser Gefahr entgehen, indem es das Zollabkommen kündigen würde. Eine solche Kündigungsmöglichkeit ist in Art. 12 des Wiener Abkommens vorgesehen. Auch kann man nicht sagen, daß die geplante Zollunion eine Sonderbehandlung oder ausschließliche Vorteile Deutschlands vorsieht. Dies könnte man nur dann behaupten, wenn die geplante Zollunion sich nur auf Deutschland und Oesterreich erstrecken sollte. Aber bei der geplanten Zollunion handelt es sich gerade darum, daß jeder Staat unter den gleichen Bedingungen wie Deutschland und Oesterreich der Zollunion beitreten kann (Art. 1, I, 2).

Wenn man aber zu dem Ergebnis käme, daß:

1. durch das Genfer Protokoll Nr. I gerade eine Zollunion Deutsch-Oesterreich verhindert werden sollte und
2. daß nur[57]) eine deutsch-österreichische Zollunion die Unabhängigkeit Oesterreichs (. S. des Genfer Protokolls) gefährden könne, dagegen aber eine Zollunion, selbst wenn sie noch engere Bindungen vorsehen sollte, Oesterreich mit einem dritten Staate, der Tschechoslowakei oder Ungarn, durchaus abschließen könne, ohne damit seine Verpflichtungen gemäß dem Genfer Protokoll zu verletzen, so kann man nur sagen, daß hier politische, nicht juristische Gesichtspunkte maßgebend gewesen sind, daß einzig und allein der Gedanke, die deutsch-österreichische Zollunion könne den politischen Anschluß fördern, bestimmend gewesen sind.

Zu 1) ist zu sagen: Weder aus dem Genfer Protokoll selbst geht hervor, daß nur eine deutsch-österreichische Zollunion verhindert werden sollte, noch ist aus den Ausführungen des Berichterstatters der Mächte, die das Genfer Protokoll mitunterzeichnet haben, ersichtlich, daß eine speziell deutsch-österreichische Zollunion verhindert werden sollte; denn nicht nur Oesterreich verpflichtet sich, seine Unabhängigkeit nicht aufzugeben, sondern auch die übrigen Mächte, die das Genfer Protokoll unterzeichnet hatten, verpflichteten sich, die Unabhängigkeit Oesterreichs nicht anzutasten.

Zu 2) ist zu bemerken, daß gemäß dem Genfer Protokoll Nr. I Oesterreich seine wirtschaftliche Unabhängigkeit nicht dadurch gefährden darf, daß es irgend einem Staat ein Sondersystem oder ausschließliche Vorteile gewährt. Das Genfer Protokoll gilt also ganz allgemein gegenüber jedem Staat und nicht nur speziell gegenüber Deutschland. Nicht irgendeinem Staate gegenüber darf Oesterreich seine wirtschaftliche Unabhängigkeit gefährden!

Wenn davon ausgegangen worden ist, daß die geplante deutsch-österreichische Zollunion mit den Verpflichtungen Oesterreichs gemäß Art. 88 vereinbar ist und wenn weiter ausgeführt wurde, daß das

57) wie Anzilotti in seinem Sondergutachten.

Genfer Protokoll Nr. I keine weitergehenden Verpflichtungen Oesterreichs enthält, als sie in Art. 88 Vertr. v. St. Germain niedergelegt worden sind, so muß die geplante Zollunion logischerweise auch mit den Bestimmungen des Genfer Protokolls Nr. I vereinbar sei. Ferner ist versucht worden darzulegen, daß die deutsch-österreichische Zollunion keine ausschließlichen Vorteile oder ein Sondersystem für Deutschland vorsieht. Infolgedessen kann die deutsch-österreichische Zollunion auch keine Gefährdung der wirtschaftlichen Unabhängigkeit Oesterreichs bedeuten und muß daher mit den internationalen Verpflichtungen Oesterreichs als vereinbar angesehen werden. Oesterreich hätte also ohne Zustimmung des Völkerbundsrats eine Zollunion, so, wie sie im Wiener Abkommen vorgesehen war, abschließen können.

In dem Gutachten[58]) des Ständigen Internationel Gerichtshofs waren acht Richter anderer Ansicht, und sie stellten im Tenor die Unvereinbarkeit der geplanten Zollunion mit dem Genfer Protokoll fest. Das Gutachten der Mehrheit beruht auf folgenden Gedankengängen[59]). Hinsichtlich Art. 88 Vertr. v. St. Germain wurde zunächst zu den Begriffen „Unabhängigkeit" und „Entäußerung der Unabhängigkeit" Stellung genommen und ausgeführt, daß „Bedrohen" (to menace) und „Ingefahrbringen" (to compromise) von Entäußerung (alienation) nicht das gleiche sei wie „Entäußerung". Was die Verpflichtung Oesterreichs gemäß dem Genfer Protokoll Nr. I von 1922 angeht, so war der Gerichtshof der Ansicht, daß das Genfer Protokoll Nr. I "une valeur propre" habe und die Verpflichtungen Oesterreichs aus Art. 88 Vertr. v. St. Germain in bestimmter Form erweitere. Der Gerichtshof führte ferner aus, daß das Wiener Protokoll von 1931 keine Verletzung der Unabhängigkeit Oesterreichs i. S. von Art. 88 Vertr. v. St. Germain bedeute, daß aber das Wiener Protokoll, als Ganzes gesehen, die wirtschaftliche Unabhängigkeit Oesterreichs i. S. des Genfer Protokolls Nr. I gefährde, da es Deutschland Vorteile gewähre, von denen dritte Staaten ausgeschlossen seien.

Um zu zeigen, wie diese Entscheidung zustande kam und wie es sich in Wirklichkeit mit dieser Mehrheitsentscheidung verhält, sollen folgende Fragen, die zur Abstimmung vorlagen, gegenübergestellt werden:

---

58) Vor Eintritt in die Hauptverhandlung hatte der Gerichtshof in einer Zwischenentscheidung bestimmt, daß kein Zusatzrichter für Oesterreich und die Tschechoslowakei gemäß Art. 31 des Statuts ernannt werden müsse. Diese Zwischenentscheidung ist für das Gutachten selbst bedeutungslos und daher nicht näher zu erörtern.

59) Zu den Gründen kann keine Stellung genommen werden, da die Begründung des Mehrheitsgutachtens in den Worten liegt: „aus diesen Gründen". Vgl. oben Seite ??

Fragen:	Antwort:	
I. Ist das im Wiener Protokoll vorgesehene Zollregime zwischen Deutschland und Oesterreich mit Art. 88 Vertrag v. St. Germain vereinbar?	8 ja,	7 nein.
II. Ist das im Wiener Protokoll vorgesehene Zollregime zwischen Deutschland und Oesterreich mit dem Genfer Protokoll Nr. I vereinbar?	7 ja,	8 nein.
III. Könnte Oesterreich mit einem anderen Staat als Deutschland einen ähnlichen Vertrag schließen?	8 ja,	7 ?
IV. Sind die im Genfer Protokoll Oesterreich auferlegten Verpflichtungen identisch mit jenen des Art. 88 Vertrag v. St. Germain?	8 ja,	1 nein. 7 ?
V. Würde das im Wiener Protokoll vorgesehene Zollregime den Verlust der österreichischen Unabhängigkeit bedeuten (Art. 88, Satz 1 Vertr. v. St. Germain)?		15 nein.
VI. Würde die Unabhängigkeit dadurch gefährdet sein (Art. 88, Satz 2 Vertrag von St. Germain)?	7 ja,	8 nein.
VII. Würde die Unabhängigkeit dadurch bedroht sein? (Genfer Protokoll[60])	8 ja,	7 nein.

Es zeigt sich also, daß von der Mehrheit der Richter nur ein Richter (de Bustamente) mit dem Tenor des Gutachtens vollkommen einverstanden ist. Dagegen erklären 6 Richter in einem Anhang ohne jegliche Begründung, daß nach ihrer Ansicht das geplante Zollabkommen sowohl mit Art. 88 Vertr. v. St. Germain wie auch dem Genfer Protokoll Nr. 1 als unvereinbar anzusehen ist; und der für die Mehrheit notwendige achte Richter, Anzilotti, stimmte zwar auch für den Tenor des Mehrheitsgutachtens, erklärte aber, von den Gründen dieser Richter abrücken zu müssen und legte seine abweichende Meinung in einem Sondergutachten nieder. Die Ansicht Anzilottis unterscheidet sich von dem Mehrheitsgutachten insofern, als Anzilotti einen Unterschied zwischen den Verpflichtungen Oesterreichs aus dem Genfer Protokoll Nr. I und denen aus Art. 88 Vertr. v. St. Germain leugnet. Trotzdem geht seine Ansicht dahin, daß das Wiener Abkommen von 1931 im Hinblick auf die bestehenden sozialen und politischen Verhältnisse in Oesterreich und Deutschland die Unabhängigkeit Oesterreichs i. S. des Art. 88, Satz 2 Vertr. v. St. Germain gefährde und daher mit

60) entnommen Bàli a.a.O., Seite 105.

den Verpflichtungen Oesterreichs gemäß Art. 88 Vertr. von St. Germain sowie dem Genfer Protokoll Nr. I unvereinbar sei.

Die Ansicht Anzilottis kann jedoch nicht befriedigen, da sie eine Vermischung von politischen Überlegungen mit juristischen Beweiswürdigungen zeigt. Namentlich gibt die Ansicht Anzilottis keine Begründung dafür, inwiefern aus dem Wiener Abkommen selbst sich eine Bedrohung der Unabhängigkeit Oesterreichs ergibt.

Die Mehrheit der acht Richter, die die Unvereinbarkeit des Wiener Abkommens von 1931 mit den internationalen Verpflichtungen Oesterreichs feststellte, setzt sich also aus 6 einheitlichen und 2 zersplitterten Stimmen zusammen.

Demgegenüber erklärte die Minderheit von 7 Richtern, daß nach ihrer Ansicht die geplante Zollunion sowohl mit Art. 88 Vertr. v. St. Germain wie auch dem Genfer Protokoll Nr. I vereinbar sei, und sie legten ihre gemeinsame Ansicht ausführlich begründend in einem Sondergutachten nieder. In dem Minderheitsgutachten gingen die 7 Richter[61]) davon aus, daß die vorgelegte Frage eine Rechtsfrage sei und daß politische Erwägungen und Schlußfolgerungen der Gerichtshof nicht anzustellen habe. Sie wiesen darauf hin, daß das Mehrheitsgutachten keine Begründung dafür liefere, warum das Wiener Abkommen die Unabhängigkeit Oesterreichs i. S. des Genfer Protokolls Nr. I von 1922 bedrohe. Vielmehr waren sie der Ansicht, daß die Verpflichtung Oesterreichs gemäß dem Genfer Protokoll Nr. I gleichbedeutend mit den Verpflichtungen Oesterreichs gemäß Art. 88 Vertr. v. St. Germain seien, und da das Mehrheitsgutachten selbst eine Vereinbarkeit des Wiener Abkommens mit Art. 88 Vertr. v. St. Germain feststelle, so müsse das Wiener Abkommen auch mit dem Genfer Protokoll Nr. I in Einklang stehen. In dem Sondergutachten der Minderheit wird ferner der Auffassung der Mehrheit widersprochen, daß die geplante Zollunion, als Ganzes gesehen, eine Bedrohung der Unabhängigkeit Oesterreichs darstellte. Vielmehr waren diese 7 Richter der Meinung, daß die einzelnen Bestimmungen des Wiener Abkommens geprüft werden müßten, und sie kamen nach ausführlicher Untersuchung der einzelnen Bestimmungen des Wiener Abkommens zu dem Ergebnis, daß weder ein einzelner Artikel noch das Wiener Abkommen als Ganzes die Unabhängigkeit Oesterreichs bedrohe. Diese 7 Richter stellten daher fest, daß eine Zollunion, so wie sie im Wiener Abkommen vorgesehen sei, mit den Verpflichtungen Oesterreichs gemäß Art. 88 wie auch dem Genfer Protokoll Nr. I vereinbar sei.

Bevor jedoch am 5. September 1931 das Gutachten des Ständigen Internationalen Gerichtshofs verkündet worden war, erklärte Dr. S c h o b e r als Vertreter Oesterreichs, auf die Zollunion Verzicht leisten zu wollen. Er begründete die Aufgabe der Zollunion

61) Adatci, Kellog, Baron Rolin Jaequemyns, Sir Cecil Hurst, Schücking, van Eysinger, Wang.

damit, daß eine Zollunion zwischen Oesterreich und Deutschland nur dann den erwünschten Erfolg bringen könne, wenn auch andere Staaten sich diesem Zollabkommen anschließen würden; inzwischen sei aber der Gedanke einer europäischen Union in den Vordergrund getreten; infolgedessen müsse der Plan einer deutsch-österreichischen Zollunion zurücktreten. Auch würde die Aufgabe der deutsch-österreichischen Zollunion eine allgemeine Beruhigung der Wirtschaftslage innerhalb Europas herbeiführen. Dr. Curtius, als Vertreter Deutschlands, schloß sich im wesentlichen dieser Rede an und erklärte ebenfalls, das geplante Zollabkommen nicht weiter zu verfolgen.

Welches waren aber die wirklichen Gründe, daß man plötzlich auf eine deutsch-österreichische Zollunion verzichten wollte? Im September 1931 waren Oesterreich und Deutschland von einer Wirtschaftskrise heimgesucht worden, die ohne ausländische finanzielle Hilfe nicht zu überwinden war, und es war notwendig geworden, mit Frankreich über eine Auslandsanleihe in Verhandlungen zu treten. Aber die französische Regierung dachte nicht daran, jemals eine finanzielle Unterstützung zu gewähren, solange der Abschluß einer deutsch-österreichischen Zollunion geplant war. Als weiteren Grund kann man nur vermuten, daß die Entscheidung des ständigen Internationalen Gerichtshofs inoffiziell bekannt geworden war und die österreichische und deutsche Regierungen nicht offen eine diplomatische Niederlage hinnehmen wollten.

Mit der Verzichterklärung hatte das Gutachten des Ständigen Internationalen Gerichtshofs jede praktische Bedeutung verloren; aber offen war vor aller Welt dargelegt, daß es einen Anschluß Oesterreichs an das Reich weder in politischer noch in wirtschaftlicher Hinsicht geben kann, solange der Geist von Versailles die europäischen Mächte im Banne hält. War seit dem Deutschen Zollverein bis zur Gründung des Deutschen Reichs die Vereinigung Oesterreichs mit dem Reich an dem Gegensatz einzelstaatlicher und dynastischer Interessen gescheitert und war es seit dem Tage der Reichsgründung unmöglich geworden, die Deutschen in Oesterreich einem geschlossenen Nationalstaat einzugliedern, so sollte nach dem Weltkrieg und der Revolution, als endlich der großdeutsche Einheitsstaat greifbar nahe war, die Vereinigung der Deutschen in Oesterreich mit den Brüdern im Reich an der Machtpolitik der Siegermächte scheitern.

Mahnend klingen in die heutige Zeit die Abschiedsworte der österreichischen Abgeordneten, als das Werk der Paulskirche gescheitert war:

„Lassen Sie eine Lücke für uns, daß wir immer herein können; wir werden kommen, leider nicht mehr alle, wir Deutsche Oesterreichs kommen, wie und wann, wer kann es sagen? Wir kommen aber!"

Lebenslauf.

Am 19. Februar 1911 wurde ich zu Dortmund als Sohn der Eheleute Oberpostsekretär a. D. Gustav Wilms und seiner Ehefrau Elisabeth geb. Kahl geboren. Ich besitze die deutsche Reichsangehörigkeit, bin arischer Abstammung und evangelischer Konfession.

Nach 4jährigem Besuch der evangelischen Volksschule trat ich in das Hindenburg-Real-Gymnasium zu Dortmund ein. Das Abiturientenexamen bestand ich nach 9jährigem Besuch des Gymnasiums Ostern 1930. Ich studierte alsdann Rechtswissenschaften und zwar zunächst 4 Semester an der Universität Marburg, weiterhin je 1 Semester an den Universitäten Kiel und Münster und das letzte 7. Semester wiederum an der Universität Marburg. Die erste Juristische Staatsprüfung bestand ich am 12. Mai 1934 vor dem Juristischen Prüfungsamt bei dem Oberlandesgericht in Kassel.